

00468
3

1-A



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES
IIS Y CISAN

PROGRAMA DE POSGRADO EN CIENCIAS
POLÍTICAS Y SOCIALES

MAESTRIA EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS

TESIS:

LA MODERNIZACIÓN DE LOS ARCHIVOS PÚBLICOS COMO
PLATAFORMA PARA LA INNOVACIÓN ADMINISTRATIVA, HACIA LA
PRESTACIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS.

EJEMPLAR ÚNICO

ROSA RUIZ RAMÍREZ

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Ciudad Universitaria, México D.F.

email: rosyruizr@prodigy.net.mx

Agosto del 2003



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

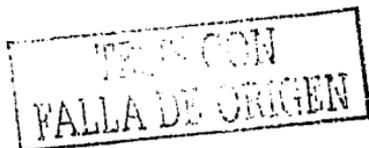
DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

ÍNDICE

	Página
INTRODUCCION	II
I. ADMINISTRACION PUBLICA Y ARCHIVOS EN MEXICO	
1.1. La administración pública y sus memorias institucionales	1
1.2. La modernización tecnológica a inicios del siglo XXI	5
1.3. Las sociedades de la informática	14
1.4. La institucionalización de la modernización en México	18
1.5. Las tendencias hacia la calidad en los servicios	25
II. LA ADMINISTRACION DE DOCUMENTOS EN LOS ARCHIVOS NACIONALES.	
2.1. Antecedentes de la archivística en nuestro país.	32
2.2. Diagnóstico existente sobre la administración de documentos.	45
2.3. El sistema nacional de archivos y la modernización informática.	54
2.4. La norma internacional de archivos (ISAD-G) y la calidad de los servicios archivísticos.	62
III. INNOVACION Y MODERNIZACION DE LOS ARCHIVOS EN MEXICO	75
3.1. Tendencias internacionales: las experiencias archivísticas en Canadá y España.	77
3.1.1. Canadá, antecedentes y tendencias actuales	78
3.1.2. España, antecedentes y tendencias actuales	90
3.2. Los instrumentos de modernización administrativa y la estructura legal y normativa existente en México, en materia de archivos, al año 2002.	106
3.3. El proyecto de Ley Nacional de Archivos y el foro público de consulta.	126
3.4. La Ley de Acceso a la Información Pública Gubernamental y la problemática de la gestión pública.	136
3.5. La modernización de archivos como plataforma para la prestación de servicios virtuales.	146
CONCLUSIONES Y PROPUESTAS	163
BIBLIOGRAFÍA	171



INTRODUCCIÓN

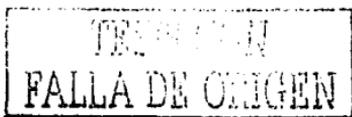
En las sociedades del conocimiento y la información, los grandes paradigmas del siglo XXI lo conforman la mundialización, la globalidad política y económica. Para los gobiernos y la misma sociedad, las transformaciones se cifran en poder establecer una base sólida en la democracia, sobre una nueva forma de pacto social donde se fortalezca el desarrollo incluyente del individuo y de los países; el bienestar común; la educación para todos; una cultura de eficiencia y transparencia administrativa, con una ética de futuro y paz social.

Los gobiernos y las organizaciones sociales democráticas, tienen que centrar su atención en construir pactos y acuerdos para resolver problemas de índole planetario como la pobreza y marginación; el deterioro de los recursos naturales; la escasez de energía; el acceso a la cultura y a los beneficios de la ciencia y de la tecnología.

Resulta inadmisibles que en los albores del siglo XXI, solamente en México se contabilicen 54 millones de pobres, lo que deteriora por sí solo el pacto social. Nuestro país, tiene que sumarse al esfuerzo mundial de promover una cultura de paz, por medio de la educación, la observancia efectiva de los derechos humanos, civiles y políticos, la promoción de la tolerancia, el diálogo y el pluralismo, como opciones democráticas que al interior le permitan construir acuerdos, pactos y convenios que puedan concretar acciones públicas y fortalecer el Estado Social y de Derecho.

En ello, el acceso a la información juega un papel primordial, mediante ésta se logra poder comparar, analizar y tomar decisiones, la sociedad requiere, en tal caso, de poder estar correctamente informada. Es también que a través de ella, la humanidad está vinculada con las transformaciones del mundo moderno, rodeada constantemente de nuevas y diversas contradicciones, fruto de la actual sociedad del conocimiento, en donde lo que precisamente existe es una inmensidad de datos, de entre los cuales el individuo debe separar aquellos que le sean necesarios, útiles y pueda transformarlos en la información que le es precisa.

Ante este avance social, es evidente que mantener las memorias institucionales es un factor necesario e imprescindible en la transparencia y rendición de cuentas, para mantener la confianza a través de la verificación de la actuación y a futuro, poder analizar las decisiones tomadas con base a las evidencias existentes. Las memorias documentales son una plataforma básica, para lograr tanto la revisión y el control de las acciones públicas, como para trascender en el conocimiento histórico del desarrollo y transformación de las instituciones sociales.



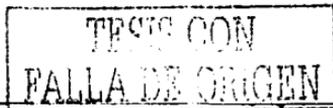
En la vida nacional, legitimar el ejercicio público requiere de brindar confianza ante la ciudadanía, mediante la transparencia de acciones y la rendición de cuentas de la Administración Pública. Para lo cual, se demanda de ésta, el poder disponer de información al alcance de cualquier ciudadano. Es en ese momento, donde cobra mayor importancia la disciplina archivística que se refiere a cómo se organizan, clasifican y gestionan los documentos para acceso e intercambio nacional e internacional. Así como para salvaguardar las memorias institucionales que son la constancia de la acción gubernamental; el qué, cuándo y porqué, lo determinará la política pública en materia de administración de documentos.

Los archivos impresos están en una etapa de transición, en la cual se están jugando su destino: sobrevivir o morir?, conservar o destruir?. Para superar estas disyuntivas, se requiere primero establecer una política de administración de documentos, que permita sanear y eliminar las duplicaciones de materiales en las distintas organizaciones, reduciendo el volumen a mínimo posible, para transfórmalos en archivos electrónicos, que al transcurso del tiempo enfrentarán las mismas problemáticas, es decir, contar con los espacios suficientes para almacenar grandes volúmenes de información o reducir cada día el tamaño de los soportes electrónicos, situación que ya se evidencia cuando por Internet nos rentan espacios de almacenamiento para liberar memoria en nuestras terminales domésticas o empresariales; lo que se convierte evidentemente en archivos, ahora electrónicos intangibles, que sustituyen a los impresos, pero aún con una escasa lejitimidad legal.

El tener en México una reciente Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, ayuda y estimula a la función del control y la participación democrática, forjando una administración pública obligada a permitir el acceso a su información institucional, proteger los datos personales, favorecer la rendición de cuentas y necesariamente para ello requiere de mejorar la organización, clasificación y manejo de documentos: pero lamentablemente solo como un medio dentro de sus fines, no con el objetivo de conservar las memorias institucionales como un patrimonio cultural de la nación.

Ello se patentiza en los casos analizados en este trabajo, los cuales permiten distinguir las diferencias existentes en el mismo campo, así como las disímiles opciones aplicadas en un proceso análogo y heterogéneo al mismo tiempo.

España, con toda una tradición de siglos de cultura colonialista y conquistadora que alberga por ese hecho información no solo de su país sino de las colonias conquistadas, le significa tener un gran volumen de documentos escritos, incunables y antiguos que para la

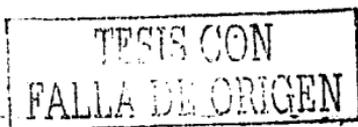


historia son valiosos. Conservándolos en los archivos, los repositorios documentales que continúan siendo vigentes en pleno siglo XXI, con infraestructuras físicas adecuadas, con instalaciones expresamente diseñadas en condiciones de humedad, limpieza, seguridad, etc, pero principalmente nos deja claro que aunque mucha de ésta información se haya microfilmado, o scaneado para su manejo y consulta, el gran volumen de documentos impresos es hoy conservado como patrimonio nacional cultural y documental. Al tener una reciente Ley del Patrimonio Histórico Español, donde su capítulo VII "*Del Patrimonio Documental y bibliográfico y de los Archivos, bibliotecas y museos*" protege a todos los documentos integrados o no en un archivo.

Canadá en tanto, ha creado un Sistema de Archivo Nacional que ha dado muestras de un gran avance tecnológico, modernizando su función y operación en el acceso y consulta de documentos por Internet, manteniendo con ello un espacio abierto a la cultura, con una gran dedicación de esfuerzo humano y recursos, no solo gubernamentales, sino de asociaciones y capital privado, a través de las fundaciones que apoyan los programas de los archivos nacionales y provinciales. Mantiene desde 1912 una Ley llamada Acta de Archivos, donde el Parlamento transformó el área en *Archivos Públicos de Canadá*; dándole a los archivos independencia y autonomía institucional, con la filosofía de tener una sola agencia responsable de la documentación gubernamental con valor histórico, y de materiales de todas clases que revelen la verdad sobre cualquier aspecto de la vida de este país.

En tanto que en México, al paso de los años y ante la escasez de recursos destinados a la protección de los documentos y sus espacios físicos adecuados, por la economía cada vez más restringida y presionada ante otras prioridades; ha prevalecido una falta de atención hacia las memorias institucionales, a consecuencia de lo cual se perderán miles de documentos de los cuales no quedará ninguna constancia, porque el costo de la restauración también es muy alto. Entonces, muy probablemente, bastará con decir que ya no es posible continuar con las bodegas de papeles devastados y mutilados que se tengan, decidiendo destruir documentos que en su momento pudieron ser recuperados a través de una correcta administración de los mismos.

Por lo que el objetivo general del presente trabajo es plantear, ante las instancias de la administración gubernamental, estudiosos e interesados en la mejora de la gestión pública, la problemática existente en la administración de documentos, en relación directa con la falta de modernización y regulación de los archivos públicos, que son precisamente la memoria institucional de la Administración Pública. Los acervos por tanto, conforman las plataformas



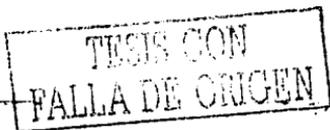
nacionales de información gubernamental. La falta de sistematización en ellos genera rezago y desactualización de la comunicación, favoreciendo la falta de continuidad y discrecionalidad en planes, programas y políticas públicas en nuestro país; ya que al carecer de una norma específica en la materia, no se ha propiciado el avance hacia una cultura archivística como servicio elemental de información pública.

Se utilizaron para ello, fuentes documentales, bibliográficas, hemerográficas, materiales de conferencias, seminarios y páginas de acceso vía Internet, así como las de los gobiernos de Canadá y España. Asimismo, los diversos medios de acceso a información necesaria para poder llevar a cabo el acopio de datos y el análisis de la misma conforme el objetivo establecido.

Se comprueba que la correcta administración de documentos marca la divergencia en la relación entre hecho y evidencia, ya que raramente ésta es simple y directa; las evidencias pueden estar sesgadas o ser erróneas, fragmentarias o prácticamente ininteligibles, tras un gran intervalo temporal que haya causado grandes cambios culturales o lingüísticos. Por tanto, lo que hace la diferencia son los testimonios de que se disponga; dentro de los cuales el documento es elemento principal, y al que se ha de enjuiciar críticamente en virtud de la realidad que certifica, independientemente del formato en que se encuentren.

Partimos de la premisa de que el cambio se da, nos guste o no, hacia una sociedad informatizada, donde la innovación constante es irreversible. Por lo que el presente trabajo aborda la problemática de la administración de documentos en relación directa con el vacío existente en el ámbito normativo y la falta de consolidación de un Sistema Nacional de Archivos; se revisan también, en contraste, dos países totalmente diferentes entre sí, como son Canadá y España, para a partir de ahí, señalar la evolución que se ha tenido en las plataformas nacionales de información y sus perspectivas. Derivado de lo cual, la investigación se divide en tres capítulos:

En el capítulo I, denominado *Administración Pública y Archivos en México*, se analiza el concepto de Administración Pública y sus memorias institucionales; la modernización tecnológica a inicios del siglo XXI; las sociedades de la informática; la institucionalización de la informática en México, y las tendencias hacia la calidad en los servicios. Por lo que el objetivo principal de éste capítulo es reflexionar sobre los conceptos y la problemática en torno a la modernización de las sociedades del conocimiento, los sistemas de información y las directrices de calidad en el servicio público Mexicano a finales del siglo XX e inicios del XXI.



Por su parte, en el capítulo II: *La administración de documentos en los archivos nacionales*, se revisan los antecedentes de la archivística en México; el diagnóstico existente sobre la problemática de la misma; para cerrar con la revisión a la alternativa que ante la diversidad de métodos de clasificación que se utilizan, ha propuesto el Consejo Internacional de Archivos, la Norma ISAD-(G), en el apartado denominado como la Norma Internacional de Archivos y la calidad de los servicios, para dilucidar la problemática que se desarrolla en torno a la modernización tecnológica de los archivos a nivel mundial y nacional.

Para concluir, en el capítulo III: *Innovación y Modernización de los Archivos en México*, se inicia con dos estudios comparados para explorar sucintamente las Tendencias Internacionales: las experiencias Archivísticas en Canadá y España con respecto al caso México. Para continuar con el análisis de los Instrumentos de Modernización Administrativa y la Estructura Legal y Normativa en materia de Archivos, existente en México, al año 2002. Lo que fue el proyecto de una Ley Nacional de Archivos y su discusión en el Foro Público de Consulta en la Cámara de Diputados; proseguir con la recientemente expedida Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y la problemática de la gestión pública. Para cerrar el capítulo con la revisión de lo que significa la modernización de archivos como plataforma necesaria para la prestación de servicios virtuales en la Administración Pública de nuestro país.

Arribando a las conclusiones y propuestas finales del documento, con una clara conciencia de la necesidad de implementar políticas públicas específicas para el tema, ante la dinámica y las perspectivas que a través de la investigación se plantearon a lo largo del trabajo; mismas que pueden ser un cimiento propositivo para futuras investigaciones en ésta materia.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Capítulo I.- ADMINISTRACION PUBLICA Y ARCHIVOS EN MEXICO

Partimos de la premisa de que en el mundo moderno el cambio se da, nos guste o no, hacia una sociedad informatizada, que arrastra a su paso todos los ámbitos de la vida del ser humano, y la gestión pública no es la excepción; por lo que el objetivo del primer capítulo es reflexionar sobre los conceptos y la problemática en torno a la modernización, los sistemas de información y las tendencias de calidad en el servicio público mexicano a finales del siglo XX e inicios del XXI, para a partir de ahí, derivar hacia la problemática de los archivos¹ en México.

1.1.- La administración pública y sus memorias institucionales.

El Estado plasma a través de la Administración Pública² sus objetivos de gobierno, los lleva a la sociedad mediante planes y programas, que se convierten en instrumentos legales para mantener tanto la armonía de la convivencia social como la dirección del proyecto nacional, que busca a través de una constante innovación y modernización transformar en progreso y desarrollo los legítimos reclamos sociales.

Sobre la producción documental de la Administración Pública como memoria institucional indiscutible de la misma,³ se tienen los primeros antecedentes escritos

¹ "Archivo: del latín *Archivum* y del griego *arché*: principio u origen, y denota el lugar donde se guardaban los documentos históricos(...)Ahora se le concibe como un centro de información de utilidad para la toma de decisiones del gobierno." Archivo General de la Nación. Estudio sobre la organización y funcionamiento de los archivos administrativos e históricos de la nación. México, Serie información de archivos (2), 1978, pp.7-8.

² "La administración Pública -caracterizada como la actividad del Estado- tiene por objeto a la sociedad, para la cual labora en su perpetuación y desarrollo." Guerrero, Omar. Principios de Administración Pública, exposición en la Escuela superior de Administración Pública, catedral Colombia, Santa Fe de Bogotá, septiembre, 1997, p.25.

³ "Los archivos constituyen la memoria de la administración pública.(...)Si se de tenerla es fácilmente consultable, y aún si estamos en aptitud de heredar la memoria del presente a las futuras generaciones" José Chanes Nieto, Debate sobre los Archivos públicos en México. México, Secretaría de la Presidencia, Dirección General de Estudios Administrativos, Colección Seminarios No.5, 1976, p.15.

desde hace 10 siglos, en las culturas del medio oriente,⁴ en la India, Persia, y los árabes se registran las más antiguas aportaciones, y son las que directamente nos brindan antecedentes documentales sobre administración.

Sin embargo, en la actividad documental propiamente dicha, como testimonio de la propia humanidad, los registros se dan desde la expresión mnemónicas, es decir, de la trasmisión oral de la memoria; de la Grecia antigua; las representaciones gráficas, y con el surgimiento del esgrafiado las escrituras jeroglificas egipcias y los llamados ideogramas y pictogramas de culturas como la inca o la china; finalmente, con la convención de una escritura en signos o símbolos, se tuvo la gran producción de documentos escritos.⁵

En este sentido, es interesante mencionar que en la evolución de los imperios musulmanes,⁶ se dedica mayor interés al proceso administrativo,⁷ en comparación con el imperio romano, proceso que es mucho más identificable en virtud de que se tienen documentos al respecto; posiblemente su ancestral cultura sea una de las posibles explicaciones para ello. Pero lo que sí nos es evidente es que la actividad

⁴ Herederos y sintetizadores de la cultura oriental en su versión del Medio Oriente- Persia y la India- los árabes son un caso único en la ciencia de la administración al crear una corriente ininterrumpida durante diez siglos, produciendo las más variadas representaciones bibliográficas en nuestra materia. Ibn Jaldún que vivió durante el siglo XIV, (en su obra) *Introducción a la historia universal*, dedica buena parte de su libro III a explicar el proceso de transformación de la administración al tenor de la mutaciones de los imperios islámicos, cuyos cambios los sintetiza en dos grandes fases que corresponden a su vez a dos formas de régimen político: *el Califato y el Sultanato*." Guerrero, Omar.- *Introducción a la Administración Pública*, México, Harla & Harper, 1985. p.13

⁵ "El hombre solo es plenamente hombre por el conocimiento que tiene de sí mismo y de su evolución. Para realizar esa hazaña de reflexión y remontar el curso del tiempo requiere de documentos. *Si bien se piensa, todo es documento es decir, testimonio*." Delmas, Bruno. *La planificación de las infraestructuras nacionales de archivos*, México Archivo General de la Nación, UNESCO, 1974, p.3.

⁶ "Hay un antiguo tratado de administración financiera escrito por el jurista Abú Yusuf (735-798) cuyo título es *Libro del impuesto predial*(...)sin embargo la obra más representativa es *principios de administración temporal de Al Mawardi* (974-1058). Los aportes de los musulmanes a la ciencia de la administración son enormes, y aún no han sido evaluados a plenitud." Guerrero, Omar. *Introducción a la ...Op. cit.*, p.15.

⁷ "En su concepto más simple, administrar es lograr un objetivo predeterminado mediante el trabajo de un grupo de personas debidamente coordinado por un director. Todo acto administrativo implica una serie de etapas o procesos a los que comúnmente se les denominan funciones. Generalmente, las funciones componentes del proceso administrativo se clasifican en cuatro grupos, que son : planeación, organización, dirección y control.(...)Conviene aclarar: que el término "dirección" comprende los aspectos de ejecución y coordinación de esfuerzos." Gómez Morán, Joaquín. *La Administración Moderna y los sistemas de información*, México, Diana, 1981, p.27.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

documental es la herramienta fundamental que nos permite conocer las formas de organización social, y en lo particular, de la forma de gobernar:

"Hay una creación cuyo mérito es exclusivo de los árabes, nos referimos a las *gülas y manuales administrativos*; los de Abdel Hamid, Taihir Taifur e Ibn al Muqafa. *El Diwan o registro administrativo*(...) *principios de gobierno y medios para llevarlos a cabo*, (...) y el *libro de los Compañeros*, (...) el Imperio se convierte en una gran potencia mundial, que alcanza su cúspide en la época de solimán El Magnífico; datan de entonces los grandes memoriales administrativos"⁸

Como podemos constatar las aportaciones de la cultura musulmana son diversas y muy importantes para la conformación de la ciencia Administrativa, que nacerá como tal hasta el siglo XIX, e iniciará su sistematización en 1812 con Bonnin, según convienen los defensores de la disciplina administrativa;⁹ encontrándose aún en una etapa de discusión con respecto a nuevos términos que han tratado de incorporarse a éste ámbito,¹⁰ debido al proceso de modernización constante que la evolución de la sociedad exige.

Para los fines del presente trabajo lo más interesante es, precisamente, el rango que tienen los antecedentes escritos para poder obtener datos históricos examinables; los documentos son esencia y conciencia de la evolución del hombre como ser social, mismos que se han conservado en los distintos repositorios a lo largo de la historia de la humanidad. Por lo que podemos considerar que la producción de documentos pudo en primer instancia estar orientada hacia otras áreas del conocimiento y no directamente a la función pública, derivado primero de la gran

⁸ Guerrero, Omar. Introducción a la ...Op. cit., p.15.

⁹ La función de administrar el ámbito público encuentra su estudio teórico en la moderna Ciencia de la Administración: "Con Juan Bodino se elabora la primera teoría sistemática de la administración pública del Estado absolutista, aunque aún no exista una ciencia de la administración, como la de los indios y los musulmanes, ni como la del siglo XIX." *Ibidem*, p.16.

¹⁰ "(...)La administración pública tiene todas las características de una ciencia por sustentar principios de validez universal como la planeación, jerarquización, coordinación, organización, centralización y descentralización, entre otras. Es una técnica porque utiliza métodos y procedimientos uniformes. Es arte, porque el éxito de la gestión estatal dependerá de la habilidad, destreza y arte del funcionario o empleado en la ejecución de la función pública, para lo que utiliza la toma de decisiones, liderazgo, autoridad y motivación(...)es un arte debido a que permite conjugar esfuerzos para la realización de una complejidad de actividades públicas, pero que en su continuo desarrollo su estudio se ha ido consolidando como un campo de saber científico.(...)La Administración Pública tiene suficientes argumentos históricos, conceptuales, metodológicos y teóricos para constituirse en una disciplina científica autónoma, independiente y de pleno derecho en el próximo milenio." Sánchez González, José Juan. *La Administración Pública como Ciencia, su objeto y su estudio*. México, IAPEM-Plaza y Valdés, 2001, p.139.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

influencia religiosa y luego del Renacimiento, hacia la formación del conocimiento laico que permitirá el surgimiento de la máxima institución social, el Estado.¹¹

El desarrollo intelectual de la sociedad,¹² es pues una consecuencia de su propia evolución histórica, su organización en diferentes formas de gobierno ha sido consecuencia de su propio desarrollo, generando con ello distintas y variadas formas de organización política, lo que ha derivado en una transformación constante de la administración de sus instituciones de estado, que deben responder a los diferentes estadios de la sociedad, sus necesidades y proyectos de futuro. Fines que, para lograrse, requieren de un órgano gubernamental traducido en una Administración Pública eficiente, responsable, transparente y con una clara visión de responsabilidad ante la sociedad a la cual sirve.

"La relación entre democracia y eficacia administrativa no se presenta de forma evidente en las corrientes teóricas que analizan estos fenómenos; sin embargo, de acuerdo con los supuestos de Huntington, las sociedades que se transforman y modernizan se ven obligadas a incorporar nuevos grupos y a adoptar actitudes más participativas como resultado del proceso modernizador. Las fórmulas para buscar apoyo y derivar legitimidad para el proyecto político tuvieron que ver -en muchos casos- con decisiones que se tomaron para que la gestión pública fuera más eficaz.(...)En México, la modernización administrativa se convirtió en un recurso para fortalecer al Estado."¹³

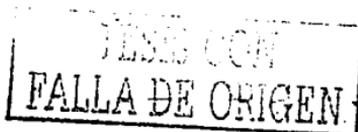
Las herramientas de Modernización Administrativa¹⁴ son fundamentales para adaptar las estructuras a las nuevas dinámicas de la vida moderna, durante la

¹¹ "La actividad del Estado es el conjunto de actos materiales y jurídicos, operaciones y tareas que realiza en virtud de las atribuciones que la legislación positiva le otorga.(...)su connotación gramatical es adecuada e inequívoca, con ella no se prejuzga sobre otros problemas propios de la teoría del Estado y por tanto puede aplicarse cualquiera que sea la organización política y estructura de los diversos tipos de Estados contemporáneos." Fraga, Gabino. *Derecho Administrativo*, México, Porrúa, 1985, p.13.

¹² "Un sistema duradero que se reproduce a sí mismo, dentro de cuyos límites territoriales y culturales viven su vida la mayoría de sus miembros.(...)la sociedad es cualquier grupo relativamente permanente, capaz de subsistir en un medio físico dado y con cierto grado de organización que asegura su perpetuación biológica y el mantenimiento de una cultura, y que posee además una determinada conciencia de su unidad espiritual e histórica". Serra Rojas, Andrés. *Ciencia política, la proyección actual de la teoría general del Estado*. México, Porrúa, 1988, p.33.

¹³ Pardo, María del Carmen. *La modernización Administrativa en México*. México, El colegio de México, 1995, pp.36-37.

¹⁴ "Análisis la modernización administrativa según las formas que ha adoptado: a) Como criterio jurídico-técnico para normar la extensión del campo de intervención del Estado; b) En su relación con el desarrollo económico("administración para el desarrollo"); c) Cuando, finalmente, la modernización administrativa se entendió como recurso útil no para el desarrollo sino para la distribución de sus beneficios, adquiriendo cierta autonomía. Se incluyeron entonces programas de reforma en los proyectos políticos, para que los aparatos administrativos fueran ágiles y funcionales y permitieran ampliar y fortalecer aun más los consensos sociales." *Ibid*, p.12.



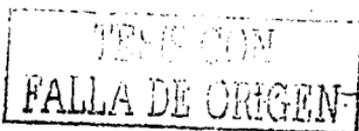
globalidad está directamente vinculada con la accesibilidad de la información, por lo que las reformas a los procedimientos administrativos en la última década del siglo XX, y primordialmente en lo que va de éste, se han enfocado hacia el uso de la tecnología, más que a redefinir los procesos que se llevan dentro de las instituciones, en una clara tendencia a buscar con ello, el adoptar estándares de calidad que han sido diseñados por los países con mayor poder económico, tecnología e influencia en los mercados globales. Lo cual, marca un cambio radical en la manera de conservar la memoria institucional de los órganos públicos, que evidencia la necesidad de conceptualizar una transformación en la política pública de administración de documentos, de impresos a electrónicos, decretando una clara etapa de transición.

1.2.- La modernización tecnológica a inicios del siglo XXI

El impacto de los sistemas de información¹⁵ en las economías de finales del siglo XX es trascendental, han permitido una rápida intercomunicación global en todos los ordenes y ámbitos con diferentes intereses generando cambios importantes en las culturas de los diferentes países, como resultado del proceso de modernización de la sociedad y generando como consecuencia, diferencias entre niveles de conocimiento, riqueza y productividad entre países, y al interior de éstos, agudizando las polaridades entre regiones y clases sociales.

Esta interdependencia mundial trae consigo transformaciones radicales en los sistemas económicos centralizados, dando paso hacia modelos de mercado abiertos, globales, que aprovechan las capacidades individuales para el proceso productivo y

¹⁵ "La multiplicación de las máquinas de información afecta y afectará a la circulación de los conocimientos tanto como lo ha hecho el desarrollo de los medios de circulación de hombres primero (transporte), de sonidos e imágenes después.(...)En esta transformación general, la naturaleza del saber no queda intacta. No puede pasar por los nuevos canales, y convertirse en operativa, a no ser que el conocimiento pueda ser traducido en cantidades de información. Los (productores) del saber, lo mismo que sus utilizadores, deben y deberán poseer los medios de traducir a esos lenguajes lo que buscan, los unos a inventar, los otros al aprender." Lyotard, Jean-Francois.- La condición posmoderna. México, Rei, 1990, p.25.



ubican al hombre como factor importante en el poder económico y la competencia internacional por los mercados, de bienes o de capitales.¹⁶

La ciencia y la tecnología son el factor trascendental, actual, de las economías de mercado, se puede decir que sustituye al capital en importancia, así como éste sustituyó a la tierra en su momento; ésta tercera revolución tecnológica se encarga del diseño de nuevas formas de comunicación, de comercialización, de equipos que facilitan la vida, la salud, el poder a través de las tecnologías de guerra y la creación incluso de seres vivos. Como lo exponía Lyotard a finales del siglo pasado:

"(...)con la hegemonía de la informática, se impone una cierta lógica(...)el saber se ha convertido en los últimos decenios en la principal fuerza de producción(...)en su forma de mercancía informacional indispensable para la potencia productiva, el saber ya es, y lo será aún más, un envite mayor, quizá el más importante, en la competición mundial por el poder(...)para dominar las informaciones. Así se abre un nuevo campo para las estrategias industriales y comerciales y para las estrategias militares y políticas"¹⁷

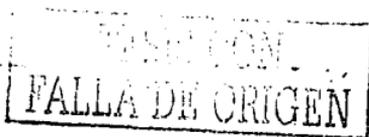
Esta realidad de mercantilismo del conocimiento es ahora, a principios del siglo XXI, visto como algo natural, la transferencia de conocimientos también ha cambiado la relación entre países¹⁸ y entre estratos sociales, mientras que unos detentan la producción y difusión, otros se mantienen a la expectativa en la transformación de la cultura moderna, ya que unos, los menos, son productores de tecnología de vanguardia y los otros, los más, por sus condiciones de pobreza, serán consumidores de los modelos difundidos y publicitados por los primeros como la mejor opción para el desarrollo del mundo moderno, considerando que:

"La modernización es una etapa de la historia que representa fenómenos relativos al progreso de las sociedades, a su retroceso o estancamiento, y la teoría de la

¹⁶ "El dominio del mercado a nivel global no es solo un sueño. En el mercado internacional de hoy día, es una meta esencial para que la empresa sobreviva y triunfe. Las compañías que se desempeñan en el contexto global descentralizan sus operaciones, y asignan la responsabilidad de las utilidades y pérdidas a un país o región y relegan los avances al nivel local(...)en la nueva manera de pensar(...)los activos y la capacidad se administrarán más activamente a nivel mundial, con recursos de diferentes tipos equilibrados en tiempo y a través de las fronteras." Johansson, MacLung, et al. *Reingeniería de Procesos de Negocios*, México, Limusa, 2000, p.47.

¹⁷ Lyotard, Jean-Francois.- Op. cit., pp.16-17

¹⁸ La movilidad del capital con los medios de comunicación no tiene fronteras, dando nuevas formas de relación Estado- mercado en una franca apertura mercantil mundial, escapando a las decisiones de control de los Estados nacionales, a la lo que lleva implícito en palabras de Lyotard: "La transformación de la naturaleza del saber puede, por tanto, tener sobre los poderes públicos establecidos un efecto de reciprocidad tal que los obligue a reconsiderar sus relaciones de hecho y de derecho con respecto a las grandes empresas y más en general con la sociedad civil" Ibid, p.18.



modernización es una visión de las capacidades e insuficiencias de los estados para progresar o evitar el colapso." ¹⁹

Las necesidades sociales crean al estado moderno, como punto de partida para garantizar una convivencia armónica, así como para la salvaguarda de sus vidas y propiedades en un territorio y con una herencia en común, misma que permite su organización.

La mayoría de los estudiosos, como Crossman, Habermas, Lyotard o Eisenstadt, convienen en reconocer que el proceso modernizador, se origina sustentado por las ideas emergidas del Humanismo y el Renacimiento, ambas experimentadas en la Europa del Siglo XV al XV; transformaciones que reflejan el tránsito de la humanidad por distintas etapas y momentos, determinados por la suma de conocimientos científicos, a favor de un mayor grado de bienestar para la sociedad, propiciando que la tecnología evolucione vertiginosamente por nuevos y distintos caminos que conducen al progreso de la humanidad. ²⁰

En la etapa inicial del capitalismo, la actividad económica ya no se funda en la agricultura, pues la evolución científica trae consigo el establecimiento de sistemas industrializados y tecnológicos especializados, que también impactan el carácter autárquico y de subsistencia del modelo de producción, para transformarlos en la fórmula del mercado personalizado y específico, regido por el valor de cambio. ²¹

En lo político, la modernización trae consigo la centralización del poder, es decir la conformación de Estados Nacionales, único que auspiciara la actividad comercial y laboral de las ciudades en un territorio específico, así como la participación de la ciudadanía en la elección de sus gobernantes, y por consecuencia la instauración de

¹⁹ Guerrero, Omar. *El Estado en la era de la modernización*, México, Plaza y Valdéz, 1992, p.15.

²⁰ "Desde el punto de vista histórico, la modernización es el proceso de cambio hacia los tipos de sistemas sociales, económicos y políticos que se establecieron en la Europa occidental y en la América del Norte, desde el siglo XVII hasta el siglo XIX, se extendieron después a otros países de Europa, y en los siglos XIX y XX a la América del Sur, y a los continentes asiático y africano. Las sociedades modernas o en modernización proceden de una gran diversidad de sociedades tradicionales premodernas diferentes." Eisenstadt, S. N. *Modernización, movimientos de protesta y cambio social*. Argentina, Editorial Paidós, 1986, p.11.

²¹ "No todos los países tendrán las mismas disyuntivas ni las mismas limitaciones. Su situación económica, sus antecedentes históricos y sus realidades políticas influirán en los países de diferentes formas, aún cuando todos pertenezcan a una misma región". Tanzi, Vito. *Hacienda pública de los países en vías de desarrollo*. Madrid, Instituto de estudios fiscales, Ministerio de Economía y Hacienda, 1996, p.29.

TRABAJOS CON
FALLA DE ORIGEN

instituciones legalmente creadas para el ejercicio del poder emanado de la sociedad, para la cual ahora el poder y la autoridad sólo puede ser llenado permanentemente a través de la organización política de la misma:

"ya sea que las élites compitan entre sí para organizar a las masas por el sistema existente o las disidentes las organicen para derribar el sistema(...)en el mundo modernizador, el que organiza su política es el que controla el futuro."²²

La aportación más importante del mundo moderno es haber situado los elementos para la conformación del Estado, la organización política de la sociedad, justo como ahora lo conocemos, se puede decir: "(...)que el Estado moderno se basa definitivamente en una fuerza centralizada y que sin el respaldo de esa fuerza no puede prevalecer justicia ni moralidad de clase alguna."²³

Es necesario tener presente que los procesos de modernización son diversos no sólo de una sociedad a otra, sino al interior de cada una de ellas, lo cual se encuentra determinado por el grado de cultura, la conformación del tipo de organización política establecida de modo particular, la forma de arribar al proceso de cambio, del momento histórico previo al inicio de un proyecto de modernización nacional, y como consecuencia, de otros procesos y formas de organización propios o adoptados. Por ello:

"A medida que se extiende por el mundo, se ponen de manifiesto los rasgos comunes y también las características diferentes de los diversos países."²⁴

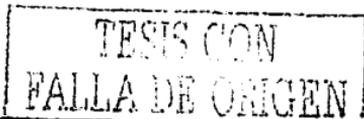
La modernización, por tanto, implica la búsqueda constante de nuevas formas de vida material y espiritual; planteando para ello diversos valores intelectuales dirigidos a privilegiar lo que la humanidad es capaz de hacer por sí misma, en el desarrollo de nuevas, mejores y más innovadoras tecnologías que le permitan un mayor progreso y evolución social, cultural, político y económico.

"El término modernización ha sido usualmente utilizado para describir los procesos de cambio que las sociedades menos desarrolladas han tenido que realizar para seguir el patrón que las sociedades industrializadas les han impuesto(...)significa un grado de crecimiento real en la economía, suficiente para desarrollar la producción y el consumo en

²² Huntington, Samuel P. *El orden político en las sociedades en cambio*, Buenos Aires, Paidós, 1938, p.8.

²³ R.H.S. Crossman. *Biografía del Estado Moderno*, México, FCE, 1992 p. 50.

²⁴ Eisenstad, S. N. Op. Cit., p.11.



forma regular, y junto a estas modificaciones económicas, otras paralelas en el aparato político, en tal forma que exista una democratización y una legitimidad real en el uso del poder.²⁵

La democracia, considerada como el "menos malo" de los sistemas políticos, en los países que disfrutaban de ella, lejos de satisfacer las aspiraciones de sus ciudadanos los conflictos continúan y hasta aumentan cotidianamente; las críticas que esto suscita, se basan en el deseo de redefinir los principios de la participación política, de la gestión de los asuntos del Estado y de la construcción de sociedades más justas e igualitarias en la realidad, no solo en sus cartas de intención, para que se viva la democracia cotidianamente.²⁶

"Lo que se considera que cambió en el paso de la democracia de los antiguos a la democracia de los modernos(...)no es el titular del poder político, que siempre es el "Pueblo", entendido como el conjunto de ciudadanos a los que toca en última instancia el derecho de tomar las decisiones colectivas, sino la manera, amplia o restringida, de ejercer este derecho."²⁷

Por lo que se requiere de tener instituciones²⁸ (con dimensiones morales y estructurales para contrarrestar el estado de guerra que Hobbes determina como premisa del ser humano),²⁹ coherentes y eficaces para canalizar la participación

²⁵ Sánchez Azcona, Jorge. *Reflexiones sobre el poder*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 1990, p.14.

²⁶ El estado actual, surgido del proceso modernizador de la humanidad, se considera democrático al extender la participación de los ciudadanos en la elección de sus gobernantes, democracia que ahora se ejerce a través de los sistemas de partidos y el consenso de las mayorías; a partir de conceptos tales como la delimitación del derecho de propiedad, la unificación de distintos intereses dentro de un territorio, el control político de las distintas clases sociales, la centralización del ejército y lo más relevante, la subordinación de los intereses privados a las directrices del gobierno secular; lo cual condujo a la consolidación de los estados nacionales, y las instituciones de gobierno, regidos por una norma jurídica que integra el proyecto de vida de todos los ciudadanos que dentro de él participan. Ver Cobbo, Norberto. *Liberalismo y Democracia*, México, Fondo de cultura Económica, 1998.

²⁷ *Ibid.*, p.32.

²⁸ Entendiendo como institución la conformación de reglas de organización social claras, que permitan a los individuos garantizar sus decisiones sobre bases firmes de normas legales y procedimientos legítimos y consensuados.(nota del autor)

²⁹ Derivado del estado de naturaleza (precepto o norma establecida por la razón), la libertad del hombre le brinda el derecho de hacer o de omitir, y conforme a su condición de guerra, debe tener como objetivo luchar por la paz y para ello se hace necesario establecer un pacto entre los hombres para conservar los derechos individuales "que uno acceda, si los demás consienten también, y mientras se considere necesario para la paz y defensa de sí mismo, a renunciar este derecho todas las cosas y ha satisfacerse con la misma libertad, frente a los demás hombres, que le sea concedida a los demás con respecto a él mismo". Hobbes, Thomas. *El Leviatán*, México, Fondo de Cultura Económica, 1982, p.107.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

política de la sociedad, donde la institucionalización del orden supone la vigencia de la autoridad, lo que es difícil en países con tensiones y convulsiones, mismas que acompañan a los procesos de modernización.

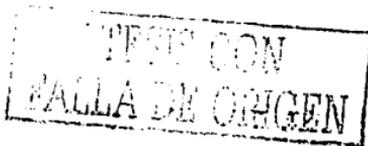
La modernización idealizada por la humanidad al iniciar el siglo XXI, el "nuevo milenio," en estricto sentido, no es más que una convención cronológica propia del calendario de la cultura occidental, pero los cambios que se viven a sus albores afectan a todo el universo y señalan a un futuro cada vez más próspero e interconectado, que tendrá lugar en un mundo que ya vive una acelerada transformación en los aspectos económicos, políticos sociales y principalmente culturales. Pero también amenazado por importantes retos y graves problemas, que la propia modernización genera en todos los ámbitos del desarrollo humano.³⁰

En el aspecto social, la evolución se manifiesta en la creciente individualidad, la cual hace posible la actuación del hombre en diversos roles y estratos sociales que permiten nuevas formas de socialización fundadas en la libertad de pensamiento, credo y actuación. En este sentido, la modernización se plantea como meta el progreso³¹ y el mejoramiento material, a partir de la manifestación espontánea del talento y sentimientos individuales que privilegian valores morales dirigidos hacia la eficiencia, la pluralidad de ideas y la diversidad de conocimientos.

El Estado, constituido para salvaguardar los intereses individuales, garantizar la estabilidad, los derechos individuales y el orden que permita el desarrollo económico, social y cultural, debe erigirse como la máxima institución humana y crear, a su vez, instituciones y órganos sobre los cuales pueda delegar su poder, para hacer real y tangible su existencia.

³⁰ "Un cambio tecnológico hacia una era dominada por industrias inventadas por el hombre que dependen de su conocimiento y de su capacidad creativa, científica y tecnológica (...). Estas, (las transnacionales) pueden estar donde sea (...). dándose lo que se ha llamado la "desterritorialización de la producción", esto es, la ruptura entre propiedad económica y nacionalidad." García Vázquez, Arturo. *La refundación del Estado mexicano a inicios del siglo XXI*, México, M. A. Porrúa y Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 2001, p. 19.

³¹ (Considerado como): "(...) la vía que conduce gradualmente hacia la perfección del hombre; a través de la persecución y realización de determinados ideales". González Pedrero, Enrique. *Riqueza de la Pobreza*, México, Editorial Cal y Arena, 1990, p. 23.



El Estado³² como ente rector de la organización social humana y creado para asegurar el bien común, tiene también que enfrentarse a los cambios que el conocimiento del hombre ha generado, debe adaptarse, transformarse y perfeccionarse como institución; su naturaleza se encuentra día a día sometida a prueba, ya que la modernidad como proceso de cambio y transformación continua de la sociedad, le inflige nuevos retos, debiendo adaptar su actividad en un conjunto de actos, operaciones y obras que, de acuerdo a las Leyes existentes, debe realizar para lograr su fin supremo: el progreso de la vida humana.

Los países de nuestro mundo moderno, se encuentran divididos en economías consideradas como ricas y pobres, en función de su tecnología y desarrollo de mercado; los considerados como pobres se encuentran en Sudamérica, Asia y África. Entre ellos también hay diferencias: algunos, se dice, se encuentran en vías de desarrollo³³, pero otros viven sumidos en la pobreza, con graves carencias sociales que afectan a buena parte de sus habitantes como el hambre, la enfermedad y el analfabetismo. La globalización nos ha heredado la existencia de un mundo dual: por un lado, la diferencia entre países ricos y pobres, por otro, la desigualdad de riqueza en el seno de las sociedades, donde:

"Las empresas transnacionales han concentrado y consolidado un enorme poderío financiero, industrial, comercial y tecnológico sin precedente. La riqueza económica, en su crecimiento y distribución, depende principalmente de las decisiones y acciones de estas empresas financieras, productivas, comerciales y de servicios, que operan directamente en todo el mundo y que condicionan a su alrededor la actividad de las demás empresas"³⁴

Es importante considerar que como resultado de las innovaciones, científicas y tecnológicas en el mundo moderno, se alterna también con profundas desigualdades:

³² "El Estado que ha vivido la humanidad como una forma superior de la convivencia social, ha sido sobre todo, un Estado imperfecto de injusticia y opresión, porque a su amparo se han cometido las más grandes inconsecuencias humanas. Sea injusto negar que bajo la protección o tolerancia del Estado(...) se han creado planes de desenvolvimiento de civilizaciones muy desiguales. En medio de todas sus innegables imperfecciones, ha sido el camino más útil para desterrar formas primitivas de vida." Serra Rojas, Andrés. Op.cit., p.15.

³³ "El crecimiento ha sido considerado el fin principal y, en muchos casos, el único objetivo de la política económica de los países en vías de desarrollo durante gran parte del período que siguió a la Segunda Guerra mundial(...)a finales de 1940, se dispuso de estadísticas comparadas sobre las rentas per cápita de muchos países en vías de desarrollo(...)mostraron claramente el gran abismo que existía entre los niveles de vida de aquellos países y de los países industrializados. Se hizo evidente que sólo el crecimiento podría reducir esta brecha y que este último exigía la acumulación de capital." Tanzi, Vito. Op. cit., p.22.

³⁴ García Vázquez, Arturo. Op. cit., p.19.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

conflictos políticos, ideológicos, culturales, endémicos y con un crecimiento industrial que ha provocado graves problemas ecológicos en este nuevo siglo; un riesgo que amenaza con una degradación irreparable del medio ambiente, si no se hace especial hincapié en la aplicación de leyes y normas que regulen su actividad, marcándoles a las industrias responsabilidades por las externalidades que generan y que debilitan la sustentabilidad del desarrollo de los países.

Otro grave problema de las llamadas sociedades modernas, lo representa la posibilidad de un desarrollo armamentista desenfrenado, ya que los conflictos bélicos persisten como una experiencia habitual en determinados lugares del mundo. Entre las zonas de constante conflicto se hallan el Medio Oriente, la península de los Balcanes y muchos países africanos.

Además, en las sociedades consideradas como desarrolladas, coexisten problemas semejantes a los de los países llamados pobres, la pobreza afecta fundamentalmente a los hombres y mujeres mayores, que ya no cobran el seguro de desempleo, las mujeres y los niños desprotegidos; la miseria incrementa la desintegración familiar y como consecuencia la delincuencia juvenil. Junto a éstos, los inmigrantes (sobre todo los procedentes de los países del Tercer Mundo) a los cuales afecta directamente el aumento de la intolerancia y del racismo en los países desarrollados convirtiéndolos en grupos marginados y, en ocasiones, perseguidos; éstos son los principales protagonistas de la pobreza en el cambio de siglo.

Se incorporan al orden mundial de problemas de las sociedades informatizadas, los llamados países comunistas que han visto caer sus sistemas económicos y se enfrentan a difíciles transiciones hacia formas distintas de economía y de gestión política. El derrumbamiento desde 1991 de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), así como el de los gobiernos de los demás países considerados como socialistas, ha constituido un nuevo reto para el siglo XXI, esta transformación admite graves problemas sociales, que sumen en la miseria a gran parte de sus habitantes.

*(...) la globalización ha provocado una competencia entre los estados-nación por atraer con incentivos y facilidades a las empresas transnacionales, a fin que las inversiones

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

repercutan en los niveles de empleo y competitividad, e incorporarse en lo posible al desarrollo del sistema económico internacional.³⁵

Sin embargo, el desarrollo tecnológico también ha dado motivos para la esperanza de la humanidad: ha permitido la mejora de las condiciones de vida de millones de hombres y mujeres, al mismo tiempo que los derechos democráticos se están extendiendo a la participación cada vez más importante de los ciudadanos, aumentado poco a poco la solidaridad humanitaria y permitiendo mayores niveles de igualdad y libertad en muchas naciones, con una constante crítica ante todo exceso de poder e injusticia; se está incrementando la conciencia política, económica y cultural en el individuo, a través de los medios de comunicación mundiales, que definen la nueva era de la innovación.

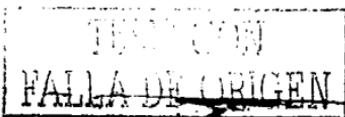
"Referirse en términos generales a la modernización es identificar transformaciones en diversos campos, cuyos efectos visibles se han articulado a cambios tales como la urbanización, la industrialización, la secularización, la democratización, la participación de los medios de comunicación, etc. La modernización social se relaciona con la necesidad de tener una organización política y administrativa mejor estructurada, y con más capacidad de adaptación, lo que sería impensable en estructuras de tipo tradicional."³⁶

La sociedad en todos los tiempos ha jugado un papel fundamental en los cambios, su definición como conjunto de personas que comparten una herencia común que se traslada de generación a generación, ya sea de intereses económicos, reconocimiento familiar, lenguaje, etc., permite la relación social organizada que fortalece la existencia del Estado, la evolución del conocimiento y de nuevas formas de producción, todo ello amalgamado en el proceso definido como modernización.³⁷

³⁵ García Vázquez, Arturo. Op.cit., p.21.

³⁶ Paró, María del Carmen. Op. cit., p.16.

³⁷ Para muchos, como para Rifkin, estamos ya en una etapa superior al concepto de modernidad: "La modernidad contempló el triunfo de la propiedad privada como fundamento de la estructura de las relaciones humanas, y el auge del racionalismo, el cientificismo y el materialismo, la aparición de las ideologías, y de las concepciones lineales de progreso(...)un incipiente sistema capitalista basado en la propiedad privada y el intercambio mercantil de propiedad y capital.(...)la era posmoderna se distingue por el juego(...)imperla la representación, y el acceso comercial a experiencias culturales se convierte en la meta de nuestras actividades. En la era del acceso hacer cosas, intercambiarlas y acumular propiedades se vuelve secundario con respecto a escribir guiones, contar historias o representar fantasías(...)En el mundo posmoderno todo es más informal: la ironía, la paradoja y el escepticismo están en alza. Puesto que no hay unas coordenadas históricas generales que rijan la naturaleza o la sociedad, se desvanece, como tal, el interés por la historia." Rifkin, Jeremy. La era del acceso, la revolución de la nueva economía. Madrid España, Paidós, 2000, pp.256-257.



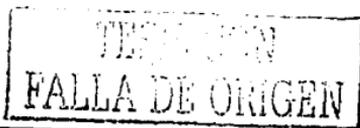
1.3.- Las sociedades de la informática

El progreso de la ciencia y de la tecnología, particularmente de la informática, ha mantenido, desde la segunda mitad del siglo XX, un ritmo espectacular, como resultados de la investigación científica y tecnológica,³⁸ las cuales se han convertido en elementos normales en la vida cotidiana de la humanidad, proceso que algunos especialistas han calificado de revolución científica y tecnológica. Este nuevo siglo está iniciándose con perspectivas contrastantes, y si no se producen novedades importantes, seguirá siendo una de las características de la civilización del nuevo milenio.

En tal dinámica, los adelantos tecnológicos son la evidencia más clara de la modernización, su existencia nos habla del control del conocimiento, adelantos que cimientan su existencia en el avance científico, cuyo fruto más importante y evidente, es la computadora,³⁹ que facilita, agiliza y simplifica el trabajo del hombre en su vida cotidiana y en su relación con otros; transformando así, no sólo los medios de comunicación y el control automatizado de datos, sino la cultura misma del hombre.

³⁸ La tecnología puesta a la orden del manejo de la información es la característica más evidente en la informática. La terminología "informática" nos quiere significar una técnica aplicada a nuevas formas tecnológicas que se vienen utilizando para almacenar, distribuir, compartir, utilizar, comercializar, etc. la información en general. Fue el francés Philippe Dreyfus, quien ideó, en 1962, el término en cuestión para definir el manejo de información por medios automatizados. Luego, a partir de los años setenta, con la miniaturización de los circuitos electrónicos integrados en pequeñas placas de silicio denominadas "chips", y el desarrollo de nuevas tecnologías, se da paso a las computadoras personales y con ello se posibilita a la persona común, aunque en aquella época era de élites el uso de tales dispositivos, por lo costoso de los aparatos, el acceso al manejo de información por medios diferentes al tradicional papel. Se puede afirmar que en esa época da un gran salto al conocimiento público el término "informática", dispersándose en todos los sentidos posibles dentro de la actividad humana. Cecil Anthony Ross Salazar "La Informática y el Estado" Costa Rica. Cecil.Ross@enotary.ws.

³⁹ Ordenador o Computadora: dispositivo electrónico capaz de recibir un conjunto de instrucciones y ejecutarlas; realizando cálculos sobre los datos numéricos, o bien compilando y correlacionando otros tipos de información. Los equipos informáticos han abierto una nueva era en la fabricación gracias a las técnicas de automatización, y han permitido mejorar los sistemas modernos de comunicación. Sin embargo, el término ordenador o computadora suele utilizarse para referirse exclusivamente al tipo digital. Los ordenadores analógicos aprovechan la similitud matemática entre las interrelaciones físicas de determinados problemas y emplean circuitos electrónicos o hidráulicos para simular el problema físico. Los ordenadores digitales resuelven los problemas realizando cálculos y tratando cada número dígito por dígito. Es un sistema compuesto de cinco elementos diferenciados: una CPU (unidad central de proceso); dispositivos de entrada; dispositivos de almacenamiento de memoria; dispositivos de salida y una red de comunicaciones, denominada bus, que enlaza todos los elementos del sistema y conecta a éste con el mundo exterior. Las instalaciones que contienen elementos de ordenadores digitales y analógicos se denominan ordenadores híbridos. www.cncarta.



Los signos más evidentes de los resultados en el avance científico, son por un lado el control de la información, las tecnologías computarizadas aplicadas a los procesos productivos: como la Agrónica, la Biónica, la Mecatrónica y la Robótica; y por el otro, el surgimiento de nuevas tecnologías apoyadas en la información, que se aprovechan en el desarrollo institucional, como la Reingeniería de procesos, la Calidad total y el Benchmarking.

Si aceptamos como premisa que las tecnologías de punta se centran en la información como factor clave para su funcionalidad, estaremos aceptando que los sistemas de información y de comunicación son ahora un recurso imprescindible y de primerísima importancia para todas las organizaciones, sean públicas, privadas o simplemente no gubernamentales, todas requieren de contar con información y sin los medios de comunicación sería difícil entender su existencia y difusión.

Considerando además, que el avance científico es parte de la evolución y desarrollo del intelecto humano, lo es también que se genera por el control de conocimiento y la acumulación del mismo; que el desarrollo de la tecnología en el manejo y control de conocimiento se basa en el control de la información, que genera a su vez más información, ya que la automatización de datos ha hecho posible que éstos sean aprovechados en los diversos campos del conocimiento, propiciando la revolución tecnológica que hoy disfrutamos.

Ello trajo la accesibilidad a los datos, mediante los sistemas computarizados de información y comunicación que permiten la globalización de la misma, dentro de la economía mundial, la transnacionalización de capital y la mutación de los mercados financieros, fortaleciendo la existencia de una economía más bien simbólica que real; es decir, real en los medios virtuales.

La sociedad es por tanto, la amalgama del conocimiento y el punto de partida para la actividad intelectual. Si aceptamos que en el transcurso de su actividad y evolución ha sido en comunidad como se han dado las transformaciones, ello nos determina que se buscan respuestas a hechos, sucesos, antecedentes o a la propia existencia humana, así como alternativas de problemáticas que se puedan presentar en la

TEMA
FALLA DE ORIGEN

convivencia de los ciudadanos. Aquí es donde destaca la importancia de contar con documentos correctamente archivados, que permitan confrontar pasado y presente.

Muchos son los campos en los que se pueden centrar los avances que se prevén en el ascenso de la ciencia como perspectiva postmoderna⁴⁰ y que serán la vanguardia para el siglo que inicia; pero tres son los que se pueden destacar: *las ciencias de los nuevos materiales, la robótica y la tecnología de los alimentos*. Sin embargo, en la actualidad, en este tercer milenio, los máquinas son hoy por hoy protagonistas de una verdadera "revolución informática", que afecta decisivamente a una sociedad cada vez más digitalizada, lo cual permite y permitirá cada día más, una auténtica transformación de todos los aspectos de la vida cotidiana, así como en los sistemas económicos, políticos, culturales, productivos y de servicios.

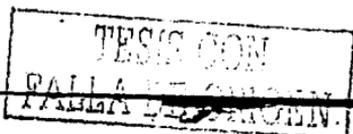
La modernidad y la innovación tecnológica tienen argumentos a favor y en contra, mientras que para algunos países significa la mejor manera de dominación, para otros representa la dependencia, la marginación y la supeditación a las decisiones de los llamados países ricos. Poderosos porque han logrado a través de la globalización económica y mundialización política, situarse sobre economías y formas de gobierno no bien consolidadas, imponiéndoles modelos a seguir como metas de progreso y desarrollo, garantizando con ello mantenerse a la vanguardia y continuar con el control económico, cultural y científico.

"Para México se presenta la interrogante disyuntiva de poder establecer de si éste sistema que se desea desarrollar bajo el concepto de modernización, es el camino que debemos seguir, para encontrar nuevos causes que nos den la oportunidad de un crecimiento propio y genuino, que tenga el sentido de afirmar nuestra identidad basado en la búsqueda de la igualdad, la justicia, y en el ejercicio de nuestra propia libertad, caminos que nos lleven a conciliar un desarrollo económico con un cambio ideológico que permita a los mexicanos convertirse en dueños de sí mismos, bajo un sistema equitativo y justo para la mayoría de la población nacional."⁴¹

Las sociedades de la era de la informática son organizaciones plurales, con distintos espacios territoriales a los conocidos como Estados-Nación, con medios de comunicación e información que ya no conocen fronteras, son más participativas y

⁴⁰ "La condición del saber en las sociedad más desarrolladas. El término (posmoderno) designa el estado de la cultura después de las transformaciones que han afectado a las reglas del juego de la ciencia, de la literatura y de las artes a partir del siglo XIX". Lyotard, Jean-Francois.- Op.cit., p.9.

⁴¹ Jorge Sánchez Azcona.- Op. cit., p.14.



por ende, más inquisitivas. Pero también son sociedades de mercaderes de conocimientos, que devalúan el intelecto humano como cualquier bien material dispuesto al mejor postor.

Las redes de comunicación han extendido la posibilidad de abrir los espacios personales a nuevas expectativas de vida, de culturas que aunque distantes en espacio en el Internet están a la mano de quien quiera y pueda acceder a ellas. La realidad individual que en el fondo se vive, en el mundo moderno, se puede describir así:

"Existe un déficit emocional masivo en la sociedad informatizada que intenta paliarse artificialmente con textos, imágenes, videos y sensaciones inventadas que tratan de reemplazar la vida por una pseudo vida consoladora. De nuevo, la flor natural ha sido sustituida por la flor de plástico."⁴²

México no puede ser un país ajeno a estos cambios, la globalidad nos incorpora directamente a los procesos de modernización, como consumidores de productos informáticos exportados por las sociedades con un mayor grado de avance tecnológico, que nos dictan por tanto, el camino a seguir en la búsqueda constante de hacer menos ancha la franja de desigualdad entre los informatizados y los carentes de innovación tecnológica.

En este sentido, la información se ha convertido en un poder con alcances insospechados, el Estado debe cuidar el acceso a este poder, debe establecer criterios de uso, normas de selección, cuidado y custodia, en pocas palabras establecer el control necesario para mantener bajo su resguardo los datos que le son inherentes a su actividad; pero sin omitir en ello el derecho que tienen los ciudadanos a ser informados y el acceso que pueden tener a tal información, sobre todo ahora con las redes de comunicación y servicios que a través del Internet⁴³ pueden brindar a los ciudadanos una más fácil consulta.

⁴² Merino, Marco A.- "Frases célebres", Revista Informaciónweek México, México, vol.2, No. 33, 5 de junio, 2001, p.37.

⁴³ Internet: interconexión de redes informáticas que permite a las computadoras conectadas comunicarse directamente. El término suele referirse a una interconexión en particular, de carácter planetario y abierto al público, que conecta redes informáticas de organismos oficiales, educativos y empresariales. También existen sistemas de redes más pequeños llamados *intranet*, generalmente para el uso de una única organización. www.cicarta.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Los sistemas de información son recursos básicos de gestión pública y con la tecnología actual son el ejemplo más evidente de la modernización, por ello debemos considerar que:

"Una de las características más significativas de la evolución reciente de los servicios de información –trátese de bibliotecas, centros de documentación o archivos- consiste en la tendencia a la normalización técnica internacional y, consecuentemente, a la intervención cada vez mayor de los mecanismos de cooperación e intercambio entre países en la definición y aplicación de las políticas nacionales en la materia. Naturalmente, estas tendencias son a la vez reflejo de la complejidad e interrelación creciente del mundo actual, y de los nuevos conceptos y problemas que como resultado han surgido en el campo de la comunicación y de la información."⁴⁴

Este es un paradigma que el Gobierno, como la acción del Estado, debe resolver y entrar en la discusión de forma inmediata, ya que las tecnologías de punta⁴⁵ fundamentan su actividad en la información, y si su acceso, uso y control no están reglamentados con claridad, se corre el riesgo, por un lado, de que no se cuente con información suficiente, confiable y oportuna, y por el otro, que se haga un mal uso de las fuentes de datos e información.

1.4.- La institucionalización de la modernización en México

Tanto la modernidad como el desarrollo capitalista en la economía, han generado nuevas tendencias en la comunicación global, han impuesto nuevos y distintos valores individuales y distintas formas de buscar satisfactores materiales y espirituales para el ser humano; donde el conocimiento científico y la tecnología parecen no tener límites, y por tanto, requieren de una constante evolución; la modernidad nos permite una interminable búsqueda y transformación de la realidad y

⁴⁴ Delmas, Bruno.-Op. cit., p.3.

⁴⁵ Se entiende por ello: "la aplicación de tecnologías de punta tales como robótica, automatización y diseño y fabricación asistidos por computadora", así como programas de mejora operacional, como la reingeniería de procesos, la Calidad total, El Justo a tiempo, etc., considerando que todo está en función de la lucha por los mercados a nivel mundial, que la pauta en el desarrollo y la competencia del mercado se fija por la velocidad de la comunicación y de la innovación. Johansson, McHugh, et al. Op. cit., p.9.



formas de organización social, cultural, política y económica, donde la organización política del estado moderno se encuentra legitimada por el consenso de las mayorías.

En la participación democrática de los ciudadanos, lograr la integración de fuerzas sociales es mucho más difícil, ya que la modernización lleva a la conciencia y actividad políticas a diferentes grupos, (religiosos, étnicos) con intereses sociales y económicos diferentes, que antes no participaban, por lo cual "el logro (en la actualidad) es la integración horizontal y la asimilación (vertical) de las clases sociales y económicas"⁴⁶

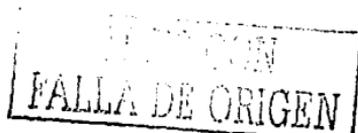
Esta dualidad, en México, nos enfrenta a una realidad muy particular, que lleva a plantear dos distintas posibilidades en el proceso de modernización: luchar por la transformación a semejanza de los países ricos, o por el contrario, buscar caminos propios que nos permitan superar nuestras dificultades en todos los rubros; ésta segunda opción es difícil para los países como el nuestro, donde la carencia de recursos, la falta de desarrollo científico, así como el menoscabo de una cultura de progreso nacional, hacen que la dependencia sea inminente y directa.

Para plantear alternativas viables, considerando lo anterior, la administración pública juega el papel principal en la búsqueda del desarrollo y el crecimiento económico nacional,⁴⁷ ya que ésta debe buscar hacer más con menos recursos, ser también perfectible y eficiente, y lograr resultados en corto plazo; todo al mismo tiempo, es un gran reto:

"La administración pública es un sistema fuertemente estructurado según las características del país, del gobernante y del modelo burocrático y los valores dominantes que se piensan seguir. Su compleja organización está en relación con las estructuras

⁴⁶ Huntington, Samuel P. Op.cit., p.349.

⁴⁷ Vito Tanzi afirma que es corriente creer que el bienestar económico de una nación depende del nivel de la renta nacional, del modo en que se distribuye esta última, de las oportunidades de empleo que también dependen de la renta así como la estabilidad en éste en la renta y en los precios. El crecimiento es el único factor que puede dar lugar, si no la certidumbre, si al menos a la posibilidad de una vida acomodada para la mayoría de la población. (Sin embargo por encima de la producción y el ahorro.) El desarrollo consiste básicamente en emplear los recursos existentes de forma diferente, en hacer cosas nuevas con ellos, sin tener en cuenta si esos recursos aumentan o no. (Confrontar a Vito Tanzi. Op. cit.)



jerárquicas ya establecidas por la estructura como son: la división del trabajo, las relaciones formales, el concepto de estabilidad política y la carrera administrativa.⁴⁸

Esta sana aspiración de alcanzar mejores niveles de vida para toda la población, dentro un marco económico cada vez más difícil y con menor recursos, hace que la sociedad exija de diversas formas una acción gubernamental innovadora y eficiente, que le permita ser participe de los cambios, que le rinda cuentas de los actos de gobierno. Esto plantea, por tanto, la necesidad de una revisión de la mancomunidad Sociedad- Estado, y sociedad acción de gobierno.⁴⁹

Por lo que el marco ideológico sobre el que descansa la organización política de la sociedad en nuestro país, así como la búsqueda de una mejor participación en las decisiones de gobierno por parte de los ciudadanos, requiere de ser analizado, revisado y reconceptualizado; para examinar las políticas y directrices que marcan el rumbo de nuestro desarrollo, como sociedad, estado y cultura nacional.

La rendición de cuentas es un factor decisivo para mejorar, incrementar y mantener la confianza ciudadana, para mejorar tanto el control de los actos públicos, como la legitimación de las acciones de gobierno. Debemos considerar que los mecanismos necesarios para ello, consignan y remiten invariablemente al mejoramiento de los procesos, mecanismos y fuentes de información de la Administración Pública.

La acción pública, vista desde esta óptica, es la actividad organizada del Estado, lo cual le otorga una naturaleza dinámica y diversa, con la clara designación de dirigir sus actividades concretas a lograr por medio de su organización institucional, de su acción administrativa, de su función de regulación de la vida personal y de la colectividad, el bienestar general.

⁴⁸ Montes de Oca Malvaez, Juan.-El uso de la tecnología informática para la definición de políticas sociales en México, México, FCPYS UNAM, Tesis para obtener el título de Maestro en Administración Pública, 1998, p.13.

⁴⁹ El término utilizado es la mejor manera de expresar el concepto de Administración Pública, ya que ésta tiene como función ejecutar la voluntad, el poder, del Estado. Para Goodnow significa "el conjunto de servicios públicos destinados a la ejecución del pensamiento del gobierno y a la aplicación de las leyes de interés general." Goodnow, Frank.- "Política y Administración: funciones primarias del Estado, en Revista de Administración Pública, 25 aniversario INAP, México, INAP, Julio de 1980, p. 37.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Nuestro México, considerado como país en desarrollo, busca su inserción en la economía global,⁵⁰ luchando por apropiarse de los modelos tecnológicos, que principalmente Estados Unidos por poderío económico y cercanía, nos han impuesto; sin embargo, el camino por recorrer es aún muy largo, alternamos con condiciones económicas, culturales, sociales y políticas que otros países ya han superado considerándolas como atrasadas, y sustituyéndolas con nuevas formas de organización, al mismo tiempo que nuestro país continúa con estructuras y visión de futuro emuladas de los países considerados como de vanguardia en la modernidad.

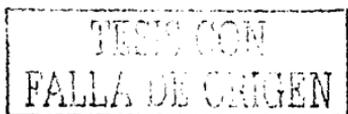
En este sentido, nuestro desarrollo y transformación tecnológica alcanza niveles de desarrollo desiguales al interior de las clases sociales, de la cultura, de los sistemas productivos, de la distribución geográfica de la educación y la riqueza en nuestro país, nos marca estratos sociales diversos y dispersos, nos impone trances y mecanismos de decisión diferentes, ya que no podemos considerar la misma capacidad productiva, laboral y cultural, de estados como Monterrey y Sonora, a otros como Chiapas y Oaxaca, el desarrollo económico es totalmente diferente. Lo mismo es en el aspecto cultural, político y social.⁵¹

Estas desigualdades evidentes en todos los aspectos, y al interior de nuestra propia forma de organización política,⁵² determinan diferentes mecanismos de

⁵⁰ "México compite con otros estados-nación por la inversión extranjera, al igual que las empresas mexicanas compiten con otras grandes corporaciones por los mercados. El proceso de integración de México a la economía mundial es irreversible y deseable. La eficacia y forma en que se realice esta integración corresponde tanto al Estado como a la denominada sociedad civil." García Vázquez, Arturo. Op. cit., p.23.

⁵¹ "México vive tres realidades distintas: Un México exportador, altamente tecnificado. Competitivo como cualquier país desarrollado, que incluye a 23 millones de personas con una cultura global, bilingüe, productiva. Un México que se supo preparar a la globalidad y sacarle provecho. Otra es la realidad del México tradicional, con una agricultura, industria, servicios que no obstante haber sobrevivido a cuatro crisis económicas recurrentes, sigue en pie y produciendo, pero ante un reto mayúsculo: crear cadenas productivas y desarrollar productos que permitan vincularse al sector externo y fortalecer el mercado interno. Esta realidad es la de la mayoría de los mexicanos, cerca de 51 millones y es la fuente de mayor creación de empleos, 450 mil plazas al año. Es el México que va a definir si el salto al siglo XXI es hacia adelante, o una involución de gravedad incalculable." García Vázquez, Arturo. Ibid, p.24.

⁵² "El debate sobre el progreso democrático de la sociedad está lejos de terminar, el supuesto básico del pluralismo democrático liberal posmoderno se sitúa en la consideración de la existencia de múltiples centros de poder en donde la participación y la representación son objeto de nuevas interpretaciones en el sentido que la sociedad capitalista posmoderna está organizada y es gobernada." León y Ramírez, Juan Carlos. "La esfera pública en la pluralidad y en el pospluralismo: Aproximaciones para una propuesta teórica." Revista Enfoques contemporáneos en Ciencia Política, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1990, p.30.



actuación y de decisión; no será la misma política de desarrollo regional para todo el país, ni para todo los sectores, esto mismo sucede en los ámbitos sociales y culturales, donde el acceso a ciertos niveles y tipos de educación dependen en gran medida del nivel social y económico de la sociedad estratificada en que vivimos. Debemos considerar la posibilidad de:

"Encontrar una cultura de la liberación en la cual no se sacrifique a miles de personas marginadas en un proceso de desarrollo material que tiene como último objetivo el consumismo más enajenante de población económicamente privilegiada, a través de un sistema injustamente competitivo que lleva a afirmar una permanente desigualdad social."⁵³

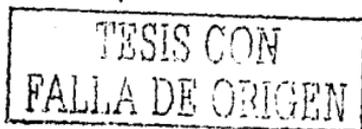
El individuo encuentra en estos claros y evidentes desarrollos disímiles, también desiguales oportunidades; mientras que los que pueden pagarse una educación considerada como de primer nivel, por ser adquirida en su mayoría en Instituciones de los países ricos, la gran mayoría no puede más que reproducir las desigualdades descritas y conformarse con una economía, en la mayoría de los casos, de subsistencia, donde:

"Las grandes concentraciones urbanas, la ciudad de México de nuevo es un claro ejemplo, provocan la falta de espacios vitales que la densidad de población nos impone, de la ausencia de recursos para nuestro desarrollo, somos una sociedad altamente contaminada por su irracionalismo y su falta de planeación, hemos llevado entre otros aspectos a la configuración de una conciencia anómica(...)No sólo no hemos podido cubrir con decoro y dignidad las necesidades de la mayoría del pueblo de México sino que quienes se han beneficiado en lo material con este desigual sistema económico, principalmente la sociedad urbana tampoco han podido realizarse como seres humanos dentro del mismo, además de la pérdida de expectativa futura en lo económico"⁵⁴

Esto nos remite también a considerar el análisis evidente de la desigualdad tecnológica y científica en el espacio de los particulares, de los ciudadanos, donde podemos plantear que los que pueden tener los medios y recursos para acceder a una educación acorde a los actuales parámetros de modernización, dictada por el uso de la know-how evidentemente, serán los que lograrán destacar en los mercados de producción y de servicios.

⁵³ Sánchez Azcona, Jorg . Op.cit., p.14.

⁵⁴ Ibid, p. 71.



Mientras que aquellos que no tengan las mismas oportunidades, poco a poco quedarán incrustados en los niveles del llamado subdesarrollo, ya que "La materialidad y el consumismo abarcan todas las esferas de nuestra vida."⁵⁵ influyendo desde luego en la cultura de la sociedad y en sus perspectivas de vida.

"El hombre moderno ha llegado a perder totalmente la noción de sus propias necesidades y de su propia existencia, manipulado principalmente por los medios masivos de comunicación, en donde se internaliza una ideología destructiva, en donde los medios que utilizan le impiden discernir entre lo que es la realidad y lo que es la fantasía, en donde el medio se ha convertido en algo más importante que el propio mensaje. La materialidad y el consumismo abarcan todas las esferas de nuestra vida"⁵⁶

Si a esta problemática le aunamos las dificultades económicas, fiscales y de deuda que países como el nuestro viven día con día, las posibilidades de progreso individual se reducen cada vez más, las competencias al interior de las propias clases sociales agudiza la lucha y por tanto, la vuelve cada vez más desencarnada, no solo a nivel país, sino en el ámbito de la competencia internacional que la globalidad impone.

Las Instituciones, de igual manera, se enfrentan a estas carencias y falta de integración al proceso modernizador, la falta de recursos en muchos de los casos ha impedido que la tecnología pueda sustituir los procedimientos manuales e ideologías anquilosadas, que en muchos de los casos son causas también de la falta de actualización, no solo en equipos, sino en profesionales en la materia.

Las organizaciones gubernamentales creadas para proporcionar satisfactores a la sociedad, con metas de progreso, justicia e igualdad para todos, se encuentran constantemente cuestionadas, ya por su falta de resultados, ya por la carencia de adaptación a los mismos cambios que la modernidad les impone. El marco legal sobre el cual deben actuar las instituciones en nuestro país debe ser transformado, para impulsar de forma integral las reformas administrativas.

Y dentro de ello, es importante considerar que en su mayoría las organizaciones responden a los cambios con cierta resistencia, natural ante el temor a lo desconocido, ya que éstas están integradas por individuos que le imprimen sus

⁵⁵ Ibid, p. 71.

⁵⁶ Sánchez Azcona, Jorge. Op.cit., p. 70.



propios intereses individuales, de grupo, o las mismas inercias de los procedimientos, dictado por normas e ideologías de la propia cultura mexicana, se inmovilizan.⁵⁷

En la última década del siglo XX, México se adentró a los procesos tecnológicos a través de las grandes empresas transnacionales que se proyectan en la innovación biotecnológica y la agroindustria; se avanzó en lo posible en el desarrollo y transformación de sus estructuras, procesos y normas :

"El Estado moderno diseña políticas estratégicas para captar, en combinación con el sector privado, nuevos mercados y desarrollar tecnologías innovadoras; procura mayores tasas de investigación y desarrollo; (Sin embargo) debe propiciar y facilitar la concertación social entre empresa y mano de obra, así como los convenios que enlacen las universidades, las empresas y el sector social."⁵⁸

En el contexto moderno, los retos de la Administración Pública⁵⁹ están directamente vinculados a una capacidad de gestión cuya flexibilidad al cambio le permita asimilar y aplicar los aportes científicos y tecnológicos, no sólo para elevar los niveles de eficiencia en la distribución de bienes y servicios, sino para innovar y racionalizar sus estructuras, de forma que éstas respondan a los requerimientos que plantean los tiempos modernos, teniendo como premisa que:

"En el presente y de cara al futuro, la gestión pública se desenvuelve y desenvolverá en realidades cada vez mas turbulentas y complejas(...)porque en ellas se combinan elementos que no es posible dejar de lado, a saber: 1) las crisis; 2) la globalidad; 3) la interdependencia; 4) la incertidumbre y 5) la mundialización."⁶⁰ las cuales representan el producto de la evolución de las sociedades modernas.

La institucionalización de la modernización en nuestro país, implica por tanto, profundas transformaciones en los esquemas sociales, económicos, políticos, así como en las tendencias culturales, sobre todo a partir de la crisis del modelo intervencionista en los años 70's, 80's, del siglo pasado, donde el aparato de

⁵⁷ "Esta estructura es el resultado de la conducta de los miles de individuos que forman una comunidad y que van dando, con su actuar, una serie de características a esa sociedad. Estos rasgos distintivos van configurando la personalidad de los miembros de la sociedad, los van moldeando en tal forma que su actitud coadyuva a fortalecer la estructura, las pautas, las normas, los valores de la comunidad" *Ibid*, p.87.

⁵⁸ García Vázquez, Arturo. *Op. cit.*, p.31.

⁵⁹ "La administración Pública -caracterizada como la actividad del Estado- tiene por objeto a la sociedad, para la cual labora en su perpetuación y desarrollo." Guerrero, Omar. *Principios de Administración Pública*, *Op. cit.*, p.25.

⁶⁰ Uvalle Berrones, Ricardo. *Las transformaciones del Estado y la Administración Pública en la Sociedad Contemporánea*, México, Instituto de Administración Pública del Estado de México y Universidad Autónoma del Estado de México, 1998, p.56.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

gobierno tiene que reconsiderar su participación económica en el proceso de cambio por la crisis fiscal que se tiene y sobre todo, teniendo en cuenta lo que afirma la Organización para la Capacitación y el Desarrollo Económico, (OCDE):

"(...)el sector público afecta todos los elementos de la economía y de la sociedad. Su eficacia condiciona el desarrollo económico y fortalece la cohesión política y social(...) cualquier ineficiencia debe financiarse mediante endeudamiento o impuestos más elevados(...)en definitiva, es la sociedad en su conjunto la que sufre el consiguiente aumento de impuestos y de cargas improductivas(...)lo que ha llevado a lanzar una mirada crítica sobre su productividad."⁶¹

La Administración Pública como la parte visible del gobierno, enfrenta distintos retos, como el ser eficiente al interior su propia organización y dar respuesta a las demandas sociales con calidad y celeridad; atender la función pública requiere en la actualidad de adecuar los medios a los fines, de hacer más con menos y de lograr resultados socialmente aceptados, para con ello, se logre legitimar la acción gubernamental, que dejará constancia de su actuación a través de sus memorias institucionales.

1.5.- Las tondoncias hacia la calidad on los servicios

La modernización en México, como en muchos países periféricos, hemos dicho, se ha dado en función de los avances tecnológicos que los países avanzados han puesto en el mercado y de la capacidad de la sociedad para aceptarlos, es decir, la cultura del país marca diversidades en la aceptación o inserción de los nuevos procesos de cambio, especialmente a partir de los medios de comunicación y de información, a los que de acuerdo al nivel económico y cultural puedan acceder los mexicanos.

Los medios de información y comunicación se tienen ahora como los paradigmas de desarrollo y progreso de la sociedad, no se puede pensar en modernidad si no es a través de la accesibilidad a la información, a la rápida comunicación y la caída de

⁶¹ Ministerio de Administraciones Públicas, OCDE. *La transformación de la gestión pública, las Reformas en los países de la OCDE*. España, MAP, 1997, p. 56.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

barreras de índole territorial u organizacional, en un mundo totalmente intercomunicado. "El ciberespacio es la "droga psicótica del tercer milenio".⁶²

Esta facilidad de acceder a la información y la rápida comunicación, a través de medios que permiten desde la privacidad del individuo dialogar y acceder a múltiples informaciones, ello sin embargo, no necesariamente nos hace estar produciendo conocimiento, ni fortaleciendo la relación humana que sería la expectativa de esta fácil comunicación. Más bien, se están haciendo consumidores de productos, ahora basados en los conocimientos acumulados de la sociedad; se bombardea al individuo con múltiples opciones prediseñadas para que navegue en un mar de información de múltiples opciones, donde la capacidad de análisis y sistematización de la misma se vuelve un verdadero dilema.

"La falta de libertad es un rasgo fundamental de la máquina, que puede engañar incluso a su usuario. El hipertexto produce una ilusión de libertad de elección, pero en realidad el usuario sólo puede elegir entre las opciones previamente decididas por el programador"⁶³

Esta expectativa de vida moderna se vuelve ya un proceso imparable en la forma de existencia de todos los seres humanos, es impensable ya la relación de unos y otros sin la utilización de las telecomunicaciones; las computadoras se han vuelto parte inherente de la vida cotidiana de la mayoría de la población.

"La filosofía de la vida tiene, además de una metafísica existencial, otra metafísica informática que incita a pensar el mundo desde una realidad virtual(...)muy real"⁶⁴

Las tecnologías informáticas son también herramientas útiles para lograr una mayor eficiencia en la producción y atención de las demandas sociales, al ser ahora los medios con mayor rapidez y de más fácil acceso a los servicios que se exponen en el amplio mercado informático mundial.

Los gobiernos, por tanto, no pueden estar exentos de aplicar en sus procesos las herramientas que le permitan ser más ágiles, rápidos y eficientes en la atención de las demandas y necesidades de la población. Hoy en día, ya la automatización de los procesos y el manejo de bases de datos ha alcanzado la normalidad de casi todas las

⁶² Merino, Marco Antonio.- "Frases célebres", Op. cit., p. 37.

⁶³ Ibid, p. 37.

⁶⁴ Ibid, p. 37.



situaciones, siendo mas bien extraño o motivo de asombro, cuando nos encontramos con oficinas públicas que carezcan de medios informáticos tendientes a agilizar y optimizar sus funciones.

Por lo que la labor primordial del estado de brindar a todos igualdad de oportunidades a través de una equitativa y mas justa redistribución de la renta, *que no de la riqueza que es premisa del propio sistema capitalista*, es cada vez más difícil; por ello, se requiere de contar con una Administración enfocada a la búsqueda de la calidad y la eficiencia. Esta búsqueda de calidad y eficiencia, se debe decir, es enfocada a la reproducción del propio sistema, evitando inconformidades y tratando de paliar la inequitativa distribución de la riqueza y oportunidades entre las clases sociales del mundo capitalista.

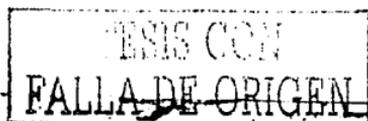
La llamada Reforma del Estado, en nuestro país,⁶⁵ se refiere particularmente al aspecto administrativo, y tiene que ver con la eficiencia de los mecanismos y procesos de atención a las demandas ciudadanas, acorde a los tiempos y dificultades que la sociedad moderna le imprime a su vida cotidiana, por ello la modernización de sus procesos es asunto ineludible de ser revisado y/o transformado en sus aspectos negativos, así como de darle continuidad a los que son rescatables.

En la modernización de los procesos está inculuida de manera indisoluble la reforma Regulatoria,⁶⁶ para actualizar las reglas y protecciones económicas y sociales del país a las necesidades modernas, marcadas por la globalización, la diversidad cultural y las nuevas tecnologías de la información.

EL Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, a través del Programa de Modernización de la Administración Pública, pretendió mejorar todos sus rubros; se dieron avances importantes, como el impulso a desarrollo informático a manera de medio de comunicación más rápido, como fuente de consulta más expedita; así como a la inserción de proyectos de Mejora Regulatoria, que la Organización para la

⁶⁵ Que debiera llamarse puntualmente Reforma del Gobierno, porque es a éste a quien afecta y no a la organización política de la sociedad. (nota del autor)

⁶⁶ La OCDE en 1997, omitió su Reporte sobre la Reforma Regulatoria, las ideas sobre esta inminente necesidades entre sus países agremiados cobró relevancia, México, cuenta con la Comisión Federal de Mejora Regulatoria, a partir de la Reforma a la Ley de Procedimiento Administrativo publicada el 19 de abril del 2000, como consecuencia al proceso que ya se venía dando en esta materia en el Plan Nacional de Desarrollo del presidente Zedillo. (nota del autor).



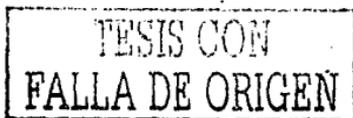
Capacitación y el Desarrollo Económico (OCDE), promueve como medios, mecanismos y programas a seguir por los países que necesitando la ayuda extranjera, económica sobre todo, deben cumplir los lineamientos propuestos.

En la era de la información, el uso de la tecnología es imprescindible para la dirección de los asuntos públicos, ya que ésta exige el establecimiento de nuevas relaciones entre el Estado y una sociedad más educada y mejor informada, y especialmente incrementar la transparencia en las acciones de gobierno y la participación ciudadana en éstas, instrumentos que la OCDE promueve con habilidad.

La tecnología, por tanto, en nuestros días es considerada como una herramienta efectiva para lograr calidad, eficiencia, control en la función pública, además de ser un medio idóneo para la atención de demandas, obtención de resultados y rendición de cuentas claras a la ciudadanía, en este sentido tener medios de información confiables, ágiles y rápidos son indudablemente necesarios para que el Estado pueda realizar con mayor rapidez y transparencia el ejercicio público.

Los beneficios de la informática, a nivel tributario por ejemplo, son importantes, ya que se sabe que la información aislada de una persona no permite la certeza de su situación fiscal; en cambio la informática ha permitido reunir en un conjunto de datos toda la información que se pueda cruzar sobre una persona permitiéndole a la administración pública, a través de procesos automatizados, la elaboración de informes fidedignos sobre el estado actual de los administrados, datos e informes que de una forma manual hubiese sido prácticamente imposible recabar con precisión.

Otro ejemplo sería que buscar el documento de propiedad de un inmueble sin tener muchos datos o sin tener en especial los datos del registro del documento, significaba perder horas en búsqueda manual en libros que apilaban en orden alfabético los nombres de la personas que en algún momento protocolizaron documentos en la Oficina Subalterna de Registro respectiva; actualmente, con la ayuda de la informática y la utilización de equipos de computación, la búsqueda se puede reducir a pulsar dos o tres teclas y a dos o tres minutos; desde luego no podemos afirmar que el Registro Público de la Propiedad tenga todo el archivo ya informatizado, pero sí la búsqueda de registros.



Por ello, y considerando a la modernización como motor de progreso de nuestros días, la administración moderna debe estar dotada de los elementos teóricos y tecnológicos más recientes que permitan un mejor desarrollo y eficiencia en la administración; por lo cual las nuevas herramientas del análisis organizacional e institucional así como de los sistemas de información, son imprescindibles para mejorar la calidad de la gestión pública a través de un correcto procesamiento de datos; así como para hacer accesible a la opinión de la ciudadanía la información veraz, oportuna y atinente, en una eficiente rendición de cuentas.

Consideramos entonces, que se hace necesario mantener orden y control en la acción pública, ya que la legitimidad de los poderes públicos se cuestiona hoy mayormente por su capacidad de dar respuesta a las demandas de los ciudadanos y sectores, implicados en sus ámbitos de acción, más que en su hipotética legitimidad ideológica o constitucional heredada o fomentada por tradición política.⁶⁷

Además de lo anterior, debemos considerar la pérdida creciente de las delimitaciones entre las esferas de administración privada y la pública, provocada por factores tan diversos como el menoscabo de valor del concepto de servicio público o la falla de respuestas a las necesidades sociales. Lo cual define otra de las principales razones que obligan a los poderes públicos a interesarse por todas aquellas técnicas que le permitan mantener un control sobre los resultados de las acciones concertadas con el sector social o privado, cuando ya no basta el asegurar la legalidad formal de su proceso administrativo.

Elo, determina la necesidad de desarrollar controles para evaluar la acción administrativa, ya que ésta tiene una gran carga de discrecionalidad, dada por el ámbito de poder que le confiere al funcionario público, el tener que decidir entre distintas opciones de acción, o de no acción. Entre más compleja y grande sea la organización institucional, mayor posibilidad de espacios de discrecionalidad se pueden dar; lo que ha llevado a buscar controles legales y de procedimiento para combatirla.

⁶⁷ "(...)la administración es el proceso por medio del cual el hombre trata de introducir orden y aplicar dirección y control adecuados en las diversas instituciones de la sociedad para lograr determinados objetivos, incluyendo en esto el bien común." Gómez Morfín, Joaquín. Op. cit., p. 17.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

En medio de todo proceso, tenemos sin duda a la información, la cual si se encuentra inmersa en el mismo ámbito de discrecionalidad que la toma de decisiones,⁶⁸ a quien debe servir, se ubica en la misma problemática: la necesidad de transparentar la actividad pública. Para lo cual se requiere de utilizar instrumentos y mecanismos de control eficientes que eviten la falta de claridad en el servicio público.

La información por tanto, es el mecanismo indispensable de toda acción humana, su importancia en nuestras sociedades modernas es incuestionable, por lo cual la forma de conservarla, organizarla, controlarla y disponerla para consulta, es un tema que le es congénito a la administración de documentos dentro de la función pública; los centros de acopio documental y los archivos, son las áreas periféricas que rodean a la información.⁶⁹

Los archivos, físicos o electrónicos, son los medios de guardar la información, y en la Administración Pública cobran mayor relevancia porque son al mismo tiempo soporte de la actuación gubernamental, rendición de cuentas y medios para toma de decisiones. Por ello, hacerlos funcionales y administrativamente operacionales, debe ser preocupación prioritaria de la función pública.

El tratamiento específico a estas áreas periféricas es lo que determina la calidad, cantidad y confiabilidad de la información. Los archivos manuales están siendo sustituidos por los electrónicos, pero las normas para la valoración documental y la correcta administración de documentos o archivos electrónicos deben seguir el principio de procedencia y la conservación de la memoria institucional, como necesidad básica de continuidad en la función pública.

El que haya archivos públicos, simboliza tener memoria institucional, lo que pudiera significar también que existieran normas claras y precisas contempladas en una Ley en la materia, que diera certidumbre a la actividad archivística, y a una regulada

⁶⁸ "Para poder tomar decisiones apropiadas, los administradores deben tener disponible la información adecuada. Las decisiones serán tan buenas como la información que las respalde. La mayor parte de la información necesaria en la toma de decisiones se encuentra en los documentos." Castro, Llanes, et al.- Administración de Documentos.- EUA, Scott, Foresman and company, 1989.p. 5.

⁶⁹ "(...)los datos que se utilizan para producir información, servirán para las comparaciones, estudios, análisis y finalmente, para formarse un juicio de las condiciones que prevalecen y decidir lo más conveniente." Gómez Morfín, Joaquín. Op. cit., p.150.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Administración de Documentos. Norma que de existir, debiera contemplar una conveniente Valoración Documental y una correcta Administración de Documentos en cualquiera de sus manifestaciones, para todos los instrumentos generados en la actividad pública y que ésta, pudiera ser considerada como norma de protección patrimonial para toda la Administración Pública Federal.

Si lo hasta aquí dicho es factible, debemos considerar en tal caso, que dentro de los instrumentos y técnicas que abordan el estudio de la acción de los poderes públicos, como modernización de la acción administrativa, ya sea denominada como gerencia pública, o gestión pública, se plantea el problema la actividad archivística y la Administración de Documentos, como tema periférico no prioritario dentro del proyecto, y en este sentido, cabe la pregunta de cuál sería el camino de puesta en práctica y su efectividad, y finalmente, cuáles son los resultados de esa acción administrativa, y de si es viable la creación de una Ley Nacional de archivos o basta con considerar a éstos dentro de la propuesta de Ley de Acceso a la información.⁷⁰

En este primer capítulo, podemos concluir que en las sociedades de la información se requiere de tener parámetros de actuación definidos y precisos, que puedan llevar a la creación de una cultura informática ética, ya que la gran producción de datos se debe a la facilidad que los medios informáticos proporcionan para crear archivos sin límites, y sin una precisión, éste ámbito se convierte en un territorio fácil al servicio de gente con escasos valores éticos y morales.

Por ello, el siguiente capítulo se centrará en los antecedentes y desarrollo de la Administración de documentos, su importancia para la función pública, el desarrollo de la archivística en nuestro país, la norma internacional de archivos, para con ello, poder plantear y entender su problemática actual, así como concebir las perspectivas que puede generar en torno a la modernización pública.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

⁷⁰ Congreso de la Unión. Propuesta de Ley de Acceso a la Información, México, Gaceta Parlamentaria, Diciembre 4, de 1991.

CAP. II.- LA ADMINISTRACIÓN DE DOCUMENTOS EN LOS ARCHIVOS NACIONALES

"El hombre solo es plenamente hombre por el conocimiento que tiene de sí mismo y de su evolución.

Para realizar esa hazaña de reflexión y remontar el curso del tiempo requiere de documentos (...). Si bien se piensa, todo es documento, es decir, testimonio."

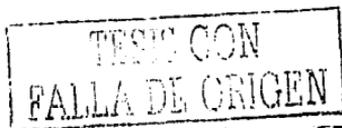
Bruno Delmas.

2.1.- Antecedentes de la archivística en nuestro país.

Iniciaré por expresar la importancia indiscutible que tienen las memorias institucionales⁷¹ en la función administrativa de todo gobierno, y por ende del Estado; la gran importancia que han tenido a lo largo de los siglos los antecedentes documentales sobre la propia formación de la disciplina administrativa, en donde las culturas antiguas⁷² dieron los cimientos para conformar la historia de la ciencia

⁷¹ Toda actividad gubernamental como derivada de la propia organización política de la sociedad, debe estar sujeta al estado de derecho emanada de la misma, lo cual le otorga su propia a su existencia la obligatoriedad de apegar su actividad a un orden o norma emanada de la legitimación adquirida de la misma sociedad; por lo cual debe demostrar y probar si así se le requiere, de que su desempeño ha sido a favor siempre del interés común y del progreso de la misma. Por lo que debe mantener los registros de su actividad a través de sus archivos, para constancia de su desempeño y de su propia evolución como institución social. (Nota del autor).

⁷² "Los registros documentales de la América prehispánica se localizan en las estelas y muros de piedra tallados con escritura jeroglífica, en los códices, que plasmaban la información más destacada. Así, en ciudades mayas como Palenque, Copán y Tikal (entre el año 300 y el 900 d. C.) y en Mesoamérica, hechos históricos, rituales religiosos, costumbres sociales, recaudaciones de tributos, biografías, genealogías, mapas o cronologías de los gobernantes aparecen ligados a los conocimientos calendáricos y astronómicos en forma de fechas. La escritura iconográfica, presente, en culturas como la mixteca y la azteca, permitía que pueblos de otras lenguas, e incluso los españoles, conocieran los rasgos distintivos de cada cultura. Códices como el de Madrid, Dresde y París recogen, ya en tiempos de la conquista española, hechos acaecidos miles de años antes. La transcripción más conocida de un quipu, ya en el alfabeto latino, es la *Nueva Crónica de Huamán Poma*, que describe cómo estaba organizado el Tahuantinsuyu o Estado inca. La mayoría de las culturas prehispánicas dejaron constancia de su génesis, y parte de esa información empezó a transcribirse desde el siglo XVI, directamente de los documentos, como el Chilam Balam ('secedote jaguar') de los mayas, o a través de testimonios de informantes indígenas, como la *Historia General de las cosas de la Nueva España* de Bernardino de Sahagún." www.encarta.com.



administrativa y por ende, de su colocación como actividad de Estado, y de su propia modernización y transformación constante.

La relación simbiótica entre documentos,⁷³ administración y memoria de la humanidad es una innegable interdependencia, que solo para efectos de estudio y manejo práctico se puede hacer, pero ello, es más una separación teórica y técnica que real y práctica en la actividad diaria del propio proceso de modernización de la sociedad, donde los documentos son la constancia de ello.

"Si bien se piensa, todo es documento, es decir, *testimonio*: la tierra da fe de la historia del universo; el cuerpo del hombre es un testimonio vivo de la originalidad de nuestra especie; y nuestros cromosomas, de nuestro patrimonio genético. Por razones diversas, y por su orden mismo, todo es memoria y testimonio de lo que ha sido y de lo que es."⁷⁴

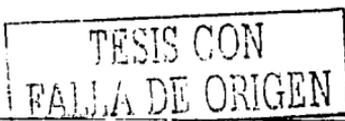
Desde la época prehispánica, en nuestro país, se ha tenido preocupación por conservar, difundir y enseñar las tradiciones que conforman los rasgos característicos de nuestra civilización, en ello las memorias de las instituciones sociales, económicas y políticas resultan de lo más importante, para poder tener datos firmes y afianzar un pasaje claro de nuestra historia, por ello los códices y la nemotécnica⁷⁵ serán formas trascendentales de conservación de la memoria prehispánica; que será recogida en la colonia por aquellos letrados e interesados en conocer, reconocer y preservar el conocimiento de nuestros antepasados autóctonos. Aquí podemos mencionar a grandes luchadores sociales en pro de los indígenas como Fray Bartolomé de las casas y Bernardino de Sahagún, entre otros.

"Entre las instituciones culturales que permiten comprender mejor el desarrollo de los antiguos mexicanos, están su sistema educativo, y su posesión de una escritura y de sistemas calendáricos. Para los aztecas, al menos durante los cien años que precedieron la conquista, la educación era universal y obligatoria (...)Según parece, en la Ciudad de

⁷³ "Los Archivos son documentos sobre el hombre como ser social(...)esta expresión de un pensamiento, de una voluntad y de una acción fue grabada primero en piedra, arcilla, metal y, desde hace casi mil años, se escribe principalmente sobre papel" Delmas, Bruno. Op.cit., p.3.

⁷⁴ Ibid., p.3.

⁷⁵ "Lo que en primer término sugiere el examen de las literaturas indígenas es la exposición histórica de los procedimientos de estos pueblos para guardar sus memorias. Uno es el de la pintura de códices, redactados mediante representaciones pictográficas, ideográficas y en parte fonéticas, que servían como guía en la memorización de los textos; y otro, el de la tradición oral, que tenía sus propios medios de ejercicio y perfeccionamiento en los centros de educación. Viene después el proceso de incorporar el pensamiento indígena al alfabeto español. Es bien sabido que a los esfuerzos de los frailes filólogos del siglo XVI (Sahagún, Motolinía, Durán, Olmos, Molina, etc.) se debe la conservación de la tradición prehispánica".- Millán, María del Carmen. *Literatura Mexicana*, México, Editorial Esfinge, 1981, pp. 8-9.



México-Tenochtitlán existían al menos seis calmécac. Según los testimonios indígenas, en estas escuelas, se transmitían las doctrinas y conocimientos más elevados, como eran los cantares divinos, la ciencia de interpretar los códices, los conocimientos calendáricos, la historia y tradiciones, la memorización de textos, etc.⁷⁶

La conservación y disposición de muchos de estos materiales antiguos, se tiene en el Archivo General de la Nación, institución que actualmente conserva inapreciables riquezas de nuestra memoria e identidad mexicana, amén de todo lo existente al respecto en el Archivo General de Indias, en España; memorias documentales que conforman la historia de nuestra Nación:

"(...)es notoria la riqueza de documentos relativos a la conquista española de América, entre los cuales se pueden distinguir los religiosos, los oficiales y los de simples particulares, todo de indudable valor para conocer la conciencia de la Colonización."⁷⁷

Es precisamente en la colonia donde surge como institución pública, el interés por conservar la documentación generada en las actividades gubernamentales y la conservación de los documentos de nuestro pasado histórico. Podemos señalar la existencia de distintas etapas en el desarrollo de la disciplina administrativa, que nutrirá su memoria con los documentos existentes desde la colonia; pero como el objetivo del presente trabajo no es estudiar puntualmente su desarrollo histórico, solamente se menciona de manera general su desenvolvimiento y principales exponentes en siglo XIX.

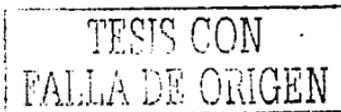
Considerando que la administración pública⁷⁸ es inherente a la propia existencia del gobierno, en nuestro país desde la colonia se tienen antecedentes de su ejercicio, sin embargo, se puede contar con antecedentes documentales y bibliográficos⁷⁹ ya más específicos sobre la función pública, a partir de la Independencia de nuestro

⁷⁶ León-Portilla, Miguel. *Visión de los vencidos (Relaciones indígenas de la Conquista)*. México, UNAM, 1987, p.192.

⁷⁷ Zavala, Silvio. *Filosofía de la conquista*, México, FCE. 1977, p. 23.

⁷⁸ "Las obras sobre administración pública con antecedentes más remotos son los *Arthasastras* indios, elaborados entre los siglos VI y IV antes de la Era de Cristiana(...).Arthasastra es una extensa obra integrada por quince libros que en unidad comprenden la materia política y temas conexos, tales como la economía, diplomacia y arte militar, así como la administración, la que trata en forma parcial en el capítulo 1 y completamente en el 2; este último por cierto, es el más extenso. Empero, el arte de la administración es la espina dorsal de la obra, ya que Kautilya está preocupado en todo momento del rendimiento óptimo de los funcionarios imperiales."⁷⁸ Guerrero, Omar. Introducción: a la ...Op. cit., p.16.

⁷⁹ Se entiende por documento toda aportación de datos que pueden o no ser parte de un expediente, así como por bibliografía una obra que está dedicada a un tema o compilación de ellos integrada en lo que conocemos como libro. (nota del autor)



país. Mucho de ello nos llega como tradición administrativa en el siglo XIX, como consecuencia de la actividad profesional y el interés de exponentes como: José María Luis Mora, Luis de la Rosa, Francisco de Paula Madrazo, Charles Nordhoff, Eduardo Ruiz, Ezequiel A. Chávez (Manual de organización de Archivos. 1920), Severino Santa María (Catalotecnía carteconómica: Reglas para la formación de archivos oficiales de la federación, estados y municipios 1927), Luis G. Aragón, Cipriano Flores,⁸⁰ Gabino Fraga, Lucio Mendieta y Núñez; llegando a los años cuarenta donde se crea el Instituto de Administración Pública, por Gabino Fraga y Gustavo R. Velazco, teniendo como antecedente la propuesta de Don Jesús Silva Hersong.

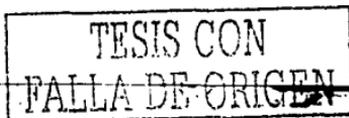
Toda esta trayectoria nos será heredada primordialmente de la teoría administrativa española donde teóricos y catedráticos como José Posada Herrera (1843), Manuel Colmeiro, (1850), darán relevancia a la administración a través del Derecho Administrativo, que lleva a editar incluso la enciclopedia española de Derecho y Administración, que llegará a México aproximadamente en 1848 con Lorenzo Arrazola.

Sin embargo, la evolución de la disciplina administrativa, en nuestro país, encuentra un gran soporte en la avance de la propia archivística, que remonta sus antecedentes a la propia época colonial, cuando el Conde de Revillagigedo en 1790, propone al Rey el proyecto de reglamento, donde se concibe al Archivo⁸¹ como centro de acopio documental que permitirá brindar información útil a la toma de decisiones.

Hablar de archivística en México, es hacer referencia inminente al Archivo General de la Nación, la institución por antonomasia que aglutina a su alrededor el desarrollo de los archivos de México, erigiéndose por ello como el ente rector de la Archivística

⁸⁰ Omar Guerrero señala que es el descubridor de la existencia de la Escuela de Administración Pública fundada en 1922, reabierta en febrero de 1925, y que ésta podría ser el antecedente de lo que hoy es la carrera de Administración Pública, de la Facultad de Ciencias Políticas de la Universidad Nacional, aunque sabemos que su creación más bien nos viene del lado de los juristas interesados en el Derecho Administrativo, como Lucio Mendieta y Núñez, y entonces el paso directo de la antigua escuela de Administración bien podría ser la actual Facultad de contaduría y Administración. Ver, Guerrero, Omar. Introducción a la ...Op. cit., p. 176.

⁸¹ "La denominación de "Archivo" escogida para definir la institución que se proyectaba, es también significativa, Archivo, del latín *archivum* y del griego *arché*, conservaba aún su significado etimológico de "principio u origen", y definía al lugar donde se guardaban los documentos históricos." Archivo General de la Nación. Estudio sobre la Organización y funcionamiento de los archivos administrativos e históricos de la Nación. Serie Información de Archivos 2, México AGN, 1978, p.8.



Nacional, grado que a través de los años a merecido por su labor y tradición en esta materia, de donde remonta entonces su antecedente a la labor del Conde de Revillagigedo en el siglo XVIII.

El 27 de marzo de 1790, por Juan Vicente Güemes Pacheco y Padilla segundo Conde de Revillagigedo, escribe al Ministerio de Gracia y Justicia de España para crear un organismo concentrador de los documentos, denominado Archivo General de la Nueva España, para la guarda y custodia de los documentos del Archivo del Virreinato, lo que constituye una proposición novedosa; planteando:

"(...)claramente las tareas que debían emprenderse, así como los resultados que se alcanzarían en provecho de las oficinas y de los propios documentos antiguos, con lo que "separados" de los más modernos y depositados por orden y con índices de lo que en ello se conserva, sería más fácil el hallazgo de antecedentes que se necesiten, no servirían de estorbo a los que cada año se producen, y quedarían más libres de extracciones,"⁸²

Proyecto que finalmente se materializa, pero con la denominación de Archivo General en la Secretaría de la Cámara del Virreinato, concebido como una institución donde sus papeles se consideraron como "reservados", además de tener una clara especificación sobre el tiempo de permanencia de transferencia de los documentos:

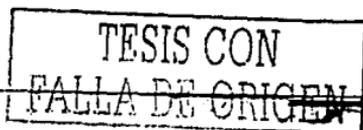
"Las oficinas y tribunales debían enviar cada 10 años los papeles que consideran concluidos. El archivo recibiría también papeles del Ayuntamiento, de la Universidad Pontificia y aceptaría los que otras ciudades de Nueva España le enviasen."⁸³

A partir de este momento la Archivística en nuestro país evolucionará asociada con la figura del actual Archivo General de la Nación, no dejando de omitir que los archivos privados y eclesiásticos conservaron sus propios desarrollos, en virtud de no ser una materia normada oficialmente, con una clara determinación que regulara la actividad como una función de Estado.

La organización metodológica empleada para clasificar los documentos fue de ramos o sectores, de la gestión pública, es decir por origen del documento, principio que en el Reglamento de Lafragua de 1846 queda claramente especificado como el que debería de ser utilizado para clasificar los documentos:

⁸² Archivo General de la Nación. Breve Historia de... México, AGN, 1977, p.1.

⁸³ Archivo General de la Nación.- Estudio sobre la Organización y... Op. cit., p.11.



"Es importante hacer notar que este principio, denominado mas tarde "*de procedencia*", ha sido adoptado universalmente en la clasificación de archivos(...)este hecho, que demuestra la solidez de la tradición archivística mexicana."⁸⁴

El cual después se adopta dentro de la norma internacional de archivos sin hacer mayor reconocimiento de su origen. Aunque, recientemente, la tradición archivística española se apropia el origen del principio de procedencia.

Al triunfo de la Revolución Mexicana, en 1917, el Archivo General y Público de la Nación, con José María Coellar como Director, pasa a depender temporalmente de la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes, para quedar incorporado en 1918 a la Secretaría de Gobernación -con el nombre de Archivo General de la Nación- institución de la que sigue dependiendo actualmente.

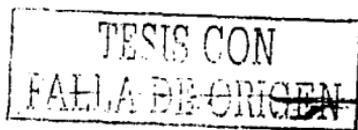
En agosto de 1823, después de instaurada la república, mediante decreto de la Junta Superior Gubernativa, se acuerda la organización del Archivo General y Público de la Nación, con el reglamento de Lucas Alamán. Reglamento que recoge las ideas fundamentales de la propuesta de Revillagigedo, pero con la gran diferencia de ser ahora de carácter público, donde "(...)debía reunirse el antiguo archivo del Virreinato con los papeles de la naciente república en un solo archivo que debía denominarse de la nación,"⁸⁵ labor en la que destaca además de Lucas Alamán, Ignacio Cubas, quien desde 1823 hasta 1845 permanece al frente de esta institución.

La denominación de Archivo General de la Nación se sustituye en 1846 al publicarse el Reglamento de Archivo General y Público de la Nación, a instancias de José María Lafragua, para normar el funcionamiento de un servicio considerado como público y de carácter nacional enclavado dentro del Ministerio de Estado y del Despacho Universal de Relaciones Interiores y Exteriores, para depositar "(...)en un solo cuerpo los documentos de la desaparecida administración virreinal, además de los documentos de las nuevas instituciones."⁸⁶

⁸⁴ Archivo General de la Nación.- Estudio sobre la Organización y... Op. cit., p. 14.

⁸⁵ Isaac Pérez, María Estela. *La archivística en México, trayectoria, estado actual y perspectivas*, México, Instituto Politécnico Nacional, Tesis profesional para obtener el grado de Maestro en Ciencias con Especialidad en Metodología de la Ciencia, 1995, p. 116.

⁸⁶ Archivo General de la Nación. *Breve Historia del...* Op.cit., p.5.



En dicho reglamento se le confieren atribuciones de utilidad administrativa con el procedimiento de enviarle los expedientes concluidos y los archivos de las oficinas extinguidas, como se había especificado en el de Revillagigedo; así como la facultad de conceder los permisos de exportación de documentos:

"(...)para asegurar de manera auténtica y perpetua los títulos de propiedad" y el "depósito de descubrimientos e invenciones y luces no comunes en la historia, ciencia e industria". Es decir, se le otorgan funciones que, posteriormente, definirán a otras dependencias, como son el Registro Público de la Propiedad, y Derechos de Autor.⁸⁷

En 1856, se le otorga un nuevo ordenamiento al Archivo General y Público de la Nación, por el descuido en que se encontraban, sumándole atribuciones para concentrar datos estadísticos demográficos y sociales de la población, sobre la propiedad y la producción agrícola, es de notar que ya se habla de "abandono y criminal descuido."⁸⁸

Durante el régimen presidido por Maximiliano de Habsburgo, el Archivo General y Público de la Nación pasa a denominarse Archivo General y Público del Imperio, reglamento de 1865, nombre que es desconocido por el gobierno juarista; el cual al retomar el poder, emprende una ardua labor, "(...)en el proceso de ordenación y sobre todo, de elaboración de índices, muchos de los cuales continúan usándose hasta el día de hoy,"⁸⁹ función que se desempeña dentro del Ministerio de Estado, y el Despacho Universal de Relaciones Interiores y Exteriores. Es de hacer notar que a partir de 1865:

"(...)los ordenamientos acerca de los mecanismos de alimentación del Archivo se hicieron menos explícitos. En 1920 y 1946, se indica que deberán enviarse al Archivo los expedientes agotados de las oficinas Federales, Judiciales y Notariales(...)No hay, sin embargo, indicaciones de prioridades o documentos de interés, y la imposibilidad física de concentrar esa documentación dio como resultado la inaplicabilidad del ordenamiento."⁹⁰

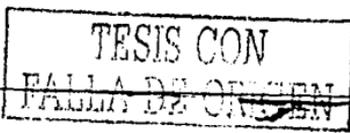
El 21 de septiembre de 1920 se publica en el Diario Oficial el Reglamento del Archivo General de la Nación, en el cual se instituye además de su objeto, la

⁸⁷ Archivo General de la Nación. Estudio sobre la Organización... Op. cit., p.9.

⁸⁸ Ibid, p.10.

⁸⁹ Archivo General de la Nación. Breve Historia del... Op. cit., p. 20.

⁹⁰ Archivo General de la Nación. Estudio sobre la Organización... Op. cit., p.13.



desvinculación entre la documentación histórica y la administrativa generadas por las entidades, privilegiando a la primera en detrimento de la segunda:

"(...)la recolección, clasificación, conservación y difusión de todos los documentos e instrumentos que de alguna manera pudieran contribuir a la formación de la historia nacional y, la expedición de copias certificadas de los títulos primordiales, mercedes, planos y demás instrumentos originales existentes en él, que de alguna manera pudieran ser utilizados por el público,"⁹¹

Conforme también a las transformaciones aplicadas en la Administración pública a consecuencia de la evolución de la sociedad, la cual demanda cada vez mayor eficiencia en el servicio, el 13 de abril de 1946 se publica un nuevo Reglamento del Archivo General de la Nación, vigente a la fecha, en el cual destaca la función de:

"(...)custodia, clasificación y catalogación de todos los documentos contenidos en los expedientes considerados como monumentos históricos de propiedad federal; la concentración de las leyes, decretos y reglamentos promulgados en Distrito Federal, Territorios y cada uno de los Estados; la guarda de un ejemplar de las obras científicas, literarias o artísticas cuyos derechos de propiedad sean reservados conforme a la ley; la difusión por medio de sus publicaciones de todos los documentos que tengan interés histórico para la nación; el conceder los permisos para la salida del país de los libros y documentos históricos."⁹²

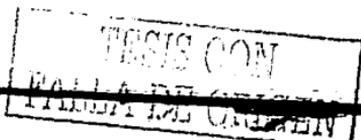
Es lamentable que la labor de fortalecimiento en la archivística mexicana como normativa para todos los ámbitos de gobierno, iniciara la pérdida de control institucional a lo largo de su historia a partir de su separación entre las acciones de Archivos Históricos y Administrativos, (la cual trata de recuperar con el decreto de 1980), ya que la historia administrativa del archivo general nos señala este hecho principalmente a partir del Reglamento de 1973, en el que se "(...)omite totalmente la obligación de concentrar expedientes importantes de asuntos concluidos en otras dependencias del gobierno,"⁹³ reduciéndole las atribuciones a conceder los permisos de exportación de documentos.

Situación que influyó para el diagnóstico que de su función se hizo, en los trabajos efectuados por la entonces llamada Dirección General de Estudios Administrativos dependiente de la Secretaría de la Presidencia, y del propio Archivo General, donde

⁹¹ María Estela Islas Pérez. Op. Cit., p.123.

⁹² *Ibid.*, p.125.

⁹³ Archivo General de la Nación.- *Estudio sobre la Organización y...*, Op. cit., p13.



se hace referencia al reporte emitido por la Comisión de Administración pública, dependiente de la misma Secretaría de la Presidencia, emitido en 1969.

Es importante señalar que los antecedentes archivísticos encuentran a partir de 1969, un momento cardinal, debido ya que al diagnóstico emitido, le siguieron acciones para mejorar la actividad archivística, como la creación del Comité Técnico Consultivo de Unidades de Correspondencia y Archivo en la mencionada Comisión, donde todas las Secretarías de Estado debían participar y dentro de las cuales algunos comités internos continúan vigentes.

En el año de 1975 se realizó el Seminario Internacional sobre Administración de Archivos,⁹⁴ con la asistencia de importantes ponentes extranjeros, además de los responsables de archivos nacionales, de Estados Unidos, Canadá, Inglaterra y Francia, en donde se planteó en el apartado e conclusiones que:

"Mejorar la administración de archivos permite no solo una información eficaz para la toma de decisiones y comprobación de actos realizados, sino también proteger documentos fruto de generaciones pasadas y presentes que son parte del patrimonio nacional. (...) Los problemas de los archivos necesitan para ser resueltos, pasar de la ignorancia, del olvido y la rutina al conocimiento, a la responsabilidad y comprensión de su trascendencia, para así lograr una administración pública eficaz. El progreso de los mismos asegura el difícil paso del documento al pensamiento, y a la acción."⁹⁵

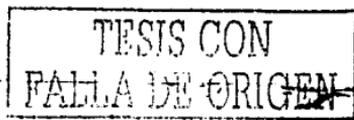
Después vinieron esfuerzos como el primer Seminario Nacional sobre Correspondencia y Archivos Administrativos e Históricos en la Administración Pública Estatal y Municipal, llevado a cabo en la Ciudad de Puebla, en octubre de 1977, en el cual "(...) se planteó la necesidad de proyectar un sistema nacional que facilitara la coordinación entre archivos a todos los niveles de la administración pública"⁹⁶

La reunión Nacional de los Comités Técnicos Consultivos de las Unidades de Organización y Métodos y de Correspondencia y Archivo, en Querétaro del 14 al 16 de noviembre de 1979, de donde surgen importantes conclusiones, como la de emitir los Lineamientos para la Administración de Documentos:

⁹⁴ "Dicho Seminario se realizó en la Unidad de Congresos del Instituto Mexicano del Seguro Social, del 18 al 22 de agosto de 1975." Secretaría de la Presidencia, Archivos, Colección Seminarios No. 5, México, Dirección General de Estudios Administrativos, 1976, p. 7.

⁹⁵ Dirección General de Estudios Administrativos.- Archivos, Colección Seminarios No. 5, México, Secretaría de la Presidencia, 1976, pp.185-186.

⁹⁶ Archivo General de la Nación.- Estudio sobre la Organización ... Op. cit., p. 2.



" se observó la necesidad de emitir lineamientos generales o normas administrativas (...)considerando además las recomendaciones hechas por funcionarios que desempeñan cargos en la Administración Pública Federal dentro de esta materia."⁹⁷

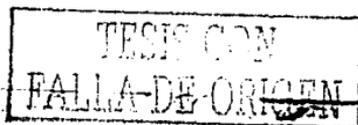
Resulta trascendental mencionar que mediante decreto publicado el 27 de febrero de 1977, el inmueble conocido como El Palacio de Lecumberri se desincorpora del patrimonio del entonces Departamento del Distrito Federal y es destinado como sede del Archivo General de la Nación, que hasta esa fecha había funcionado en el Palacio de las Comunicaciones, lugar al que había sido trasladado en 1973 de su lugar de origen, establecido primeramente en el Palacio Nacional.

Como fruto de los trabajos desarrollados por el Comité Técnico Consultivo de Unidades de Correspondencia y Archivo dentro de la Comisión de Administración Pública de la Presidencia de la República, se inicia el proceso de creación de un área específica para la concentración de los archivos de la Administración Pública Centralizada, que tiene como resultado que el 13 de julio de 1980, la función del Archivo General de la Nación se ve reforzada mediante la publicación del Acuerdo Presidencial por el que se dispone que el Archivo General de la Nación será la entidad central y de consulta del Ejecutivo Federal en el manejo de los archivos administrativos e históricos de la Administración Pública Federal, en la Administración de José López Portillo.

La labor prosigue durante el régimen de Miguel de la Madrid Hurtado, de tal forma que en el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, se crean los manuales del Sistema Red de Archivos del Gobierno Federal, publicados por el Archivo General de la Nación en 1986⁹⁸ dentro del Programa de Modernización Archivística del Gobierno Federal. La importancia de este instrumento es que define las políticas y normas técnicas que deben aplicarse en el ejercicio de las funciones archivísticas de la Administración Pública Centralizada, mismas que a la fecha continúan vigentes.

⁹⁷ Coordinación General de Estudios Administrativos. *Lineamientos Generales que deben observar las Dependencias y Entidades del Ejecutivo Federal en la Administración de los Archivos*, Colección Lineamientos No. 4, México, Presidencia de la República, Secretaría de Gobernación, Archivo General de la Nación, 1980, p. 7.

⁹⁸ Archivo General de la Nación. *Los Sistemas Red de Archivos del Gobierno Federal*, México, AGN, 1997, p.1.



Durante el sexenio 1988-1994, el gobierno encabezado por Carlos Salinas de Gortari, la función del Archivo General de la Nación se ve enriquecida mediante la expedición del Programa Nacional de Información y Archivos Públicos, mismo que de manera relevante introduce el concepto de modernización técnica y tecnológica con el objeto de "(...)auspiciar el control integral y exclusivo del sistema de información gubernamental sobre la producción, circulación, organización, conservación, transferencia, depuración y uso de los documentos de gestión de las instituciones,"⁹⁹ utilizando los avances de la informática para la automatización del manejo de datos.

Con el gobierno encabezado por Ernesto Zedillo Ponce de León, la gestión del AGN se ve fortalecida nuevamente al incluirse en la sección II del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación al Archivo General de la Nación como "(...)el ente rector de la archivística nacional,"¹⁰⁰ mandato que incide directamente en el proceso de modernización de los archivos de la Administración Pública Federal; sobre todo considerando que "(...)es evidente que para tener acceso a ellos, primero debemos contar con archivos en toda la extensión de la palabra, y no con simples depósitos de papeles"¹⁰¹

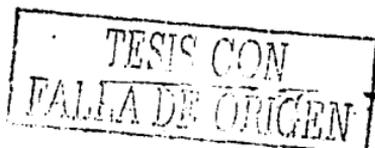
Acuerdo con el cual, se puede decir, inicia el desarrollo una gestión coordinadora y concentradora del acervo existente en las dependencias del Ejecutivo Federal, circunstancia que se ve enriquecida por la creación de la sección de Archivos Presidenciales del Archivo General de la Nación el 26 de septiembre de 1988, para que al término de la administración presidencial, se entregaran éstos conforme a al acta de entrega recepción establecida por la Secretaría de la Contraloría.

Finalmente, el 13 de febrero de 1989 se publica el Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, que en su artículo 26 contempla al AGN como Organismo Desconcentrado dependiente de esta Secretaría como "(...)el ente rector de la archivística nacional y entidad central de consulta del Ejecutivo Federal en el manejo

⁹⁹ Secretaría de Gobernación. Programa Nacional de Información y Archivos públicos, México, Archivo General de la Nación, 1993, p.9.

¹⁰⁰ Diario Oficial de la Federación.- Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, México, 31 de agosto de 1988, p.28.

¹⁰¹ Galeana, Patricia. "El papel de los archivos en la reforma del Estado", Boletín Archivo General de la Nación, No. 11, X Congreso Nacional de Archivos, México, AGN, 1995, p.175.



de los archivos administrativos e históricos de la Administración Pública Federal,¹⁰² reformado en el nuevo Reglamento Interior de la misma Secretaría, publicado en Diario Oficial de la Federación el 31 de agosto de 1998.

En la actualidad, el Archivo General de la Nación, adquiere sustento legal en el Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, para cumplir con su objetivo que de manera primordial, está encaminado a establecer normas y lineamientos para la operación, el análisis, valoración y destino final de la documentación de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como custodiar, conservar, disponer y difundir los materiales de sus acervos históricos; para coadyuvar a promover y dirigir el desarrollo del país a través del "(...)establecimiento de un marco adecuado para el ejercicio de la actividad pública, que responda eficazmente a las cambiantes expectativas y demandas de la Nación"¹⁰³

Para el cumplimiento de sus objetivos el Archivo General de la Nación, cuenta con atribuciones específicas, mismas de acuerdo con el artículo 35 del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, son las siguientes:

- 1) Establecer normas y prestar asesoría técnica para la organización y la operación de los servicios en materia de administración de documentos y archivos dentro de las dependencias y entidades federales.
- 2) Establecer los lineamientos para analizar, valorar y disponer del destino final de la documentación liberada por las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, incorporando a los acervos del órgano administrativo desconcentrado los que posean interés histórico y gestionar la recuperación de archivos históricos.
- 3) Custodiar, organizar, conservar y describir los documentos y expedientes que conforman sus acervos, facilitando y promoviendo su consulta y aprovechamientos públicos.
- 4) Autorizar la expedición de copias certificadas de los títulos primordiales, mercedes, planos y demás documentos originales existentes en el órgano administrativo desconcentrado, así como determinar las políticas para proporcionar los servicios de consulta y reprografía al público usuario.
- 5) Concertar convenios con las dependencias del Ejecutivo Federal, entidades federativas, Municipios e instituciones públicas y privadas, a fin de desarrollar acciones orientadas para la modernización de los servicios archivísticos, así como para el rescate, organización, conservación y aprovechamiento del patrimonio documental de la nación.

¹⁰² Diario Oficial de la Federación. Reglamento Interior de la ...Op.Cit., p. 28.

¹⁰³ Archivo General de la Nación. "Manual de Políticas y Normas de los Sistemas Red de Archivos" No. 1, Normas para la Administración de Documentos, México, AGN, 1985, p.4.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

- 6) Conceder los permisos para la salida del país de documentos originales relacionados con la historia de México..
- 7) Determinar lineamientos para concentrar en el Archivo General de la Nación, el Diario Oficial de la Federación y demás publicaciones de los Poderes de la Unión y de los Estados de la República, así como los ejemplares de las obras científicas, literarias o artísticas, cuyos derechos de propiedad sean reservados conforme a la ley, y
- 8) Establecer políticas para reunir, organizar y difundir el acervo documental gráfico, bibliográfico y hemerográfico necesario para apoyar el desarrollo archivístico y la investigación histórica nacional.¹⁰⁴

El archivo General de la Nación como órgano desconcentrado, tiene como máximo órgano de decisión un Consejo Técnico, integrado por el Secretario, (quien funge como presidente), los Subsecretarios, el Oficial Mayor y el Contralor Interno de la Secretaría de Gobernación, así como representantes de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la Contraloría y Desarrollo Administrativo. Las atribuciones de dicho Consejo, se encuentran descritas en el artículo 37 del Reglamento Interior de la Secretaría de gobernación, y consisten en:

- 1) *Aprobar los estudios y proyectos que realice el Órgano Administrativo Desconcentrado.
- 2) Aprobar el anteproyecto de programas presupuesto anual, así como sus modificaciones.
- 3) Nombrar al Secretario Técnico del Consejo...Aprobar los proyectos de manuales de organización, procedimientos y servicios al público, así como sus modificaciones...Evaluar y, en su caso, aprobar los informes periódicos de gestión, y
- 4) Las demás que le asigne el Ejecutivo Federal, a través del Secretario del Ramo.¹⁰⁵

Al frente de la operación administrativa del Archivo General de la Nación se encuentra un Director General, que es designado por el Ejecutivo Federal a través del Secretario de Gobernación, quien se auxilia en la función con seis direcciones de área, denominadas Dirección de Archivo Histórico Central; Dirección del Sistema Nacional de Archivos; Dirección de Informática; Dirección de Publicaciones; Dirección de Difusión y Dirección de Administración, las cuales para el desarrollo de sus funciones cuentan con unidades departamentales, cuya creación obedece a las distintas tareas desempeñadas.

¹⁰⁴ Diario Oficial de la Federación. Reglamento Interior de la...Op. cit., p.28.

¹⁰⁵ Ibid, p.29.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

2.2.- Diagnóstico existo sobre la administración de documentos.

La archivística en nuestro país es la función inherente a la actividad administrativa que todos los órganos del Estado deben efectuar, ya que la producción de documentos conforma su memoria institucional, así como los elementos de prueba de la función desempeñada en la búsqueda del bien común.

El proceso histórico descrito en el apartado anterior, nos permite visualizar el desempeño que en esta materia se ha tenido en nuestro país, concebir qué objetivos modernizadores de los archivos se han dado de diferentes maneras a través de los tiempos; sin embargo, el parte-aguas entre lo que podemos llamar una tradición histórica y una administración de documentos en la administración pública Federal, se inicia con los trabajos de diagnóstico de la inicial Comisión de Administración pública de la Secretaría de la Presidencia, la continuidad dada a través de la Dirección General y luego Coordinación General de Estudios Administrativos.

Es evidente la importancia dada a la organización de los archivos en el gobierno presidido por José López Portillo, quien en apoyo al Sistema Nacional de Archivos, a través de la Secretaría de Gobernación el 14 de julio de 1980, publica en el Diario Oficial de la Federación el "Acuerdo por el cual se dispone que el Archivo General de la Nación será la entidad central y de consulta del Ejecutivo Federal en el manejo de los archivos administrativos e históricos de la administración Pública Federal,"¹⁰⁶ emergiendo como el instrumento legal que sitúa al archivo General de la Nación como órgano desconcentrado¹⁰⁷ con la calidad de entidad central y de consulta del Ejecutivo Federal. Convirtiendo a dicho sistema nacional en la columna vertebral de su actividad, logrando con ello articular y promover la archivística a nivel nacional,

¹⁰⁶ Diario Oficial de la Nación. Acuerdo por el cual se dispone que el Archivo General de la Nación será la entidad central y de consulta del Ejecutivo Federal en el manejo de los archivos administrativos e históricos de la Administración Pública Federal, México, Secretaría de Gobernación, p. 4.

¹⁰⁷ "(...) puede entenderse como la transferencia de competencias entre órganos de una misma persona jurídica, alude a una forma de organización administrativa que se integra con órganos a los que se les encomienda la realización de determinadas actividades y que no pierden la relación jerárquica con el órgano central." Gálvez Cortez, Santa del Carmen. Clase de Metodología y Técnicas de Investigación, Programa de Titulación Por Tesina, México, Centro de Educación Continua, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, 19 de febrero de 2000.



con resultados favorables en muchos de éstos, ya que se emitieron leyes locales para reglamentar la actividad documental. "(...)en este nivel es donde, sin duda se ha producido, en las dos últimas décadas, los más sobresalientes avances en materia legislativa."¹⁰⁰

También resulta relevante el interés mostrado durante dicho régimen con respecto a lo que a información se refiere, pues en el año de 1977 introduce en el artículo sexto de nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el texto que a la letra dice: "(...)el derecho a la información será garantizado por el Estado,"¹⁰⁹ con lo cual la labor informativa que desempeña el Archivo General de la Nación adquiere otra dimensión, al ser parte esencial del proceso de obtención de la información regulada ahora por mandato constitucional.

Incorporando con ello en el escenario nacional una nueva discusión, el derecho al acceso a la información, el derecho que tienen todos los ciudadanos la información gubernamental, como mecanismo de rendición de cuentas, lo que ha llevado a diferentes ángulos de posición entre los diversos grupos de opinión. Actualmente una exigencia de todo gobierno llamado democrático.

Sin embargo, para poder acceder una fuente de información, es necesario pensar que se requiere primero de tener documentos con un orden y disposición determinada en su catalogación; de evaluar previamente el documento, para definir su valor informativo y su factibilidad de ser difundido, tomando en cuenta si es un documento que no afecte o lesione el desarrollo de la seguridad institucional, privada o nacional.

Todo ello requiere de establecer conceptos acerca de la función Archivística, de reconocer una función inherente a la actividad diaria de la Administración Pública, y por ello, las infraestructuras necesarias para todo proceso de información son los archivos, ya que sin estas fuentes no es posible tener información, del pasado y del presente; lo que va forjando también la memoria de las instituciones de Estado.

¹⁰⁰Banco Mundial, Fundación Histórica Tavera.- Los Archivos de México, Washington D.C., USA. Banco Mundial, 2000, p.3.

¹⁰⁹ Martínez Morales, Rafael I. "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", Colección de Leyes Comentadas, México, 2000, p. 7.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

La archivística en nuestro país, no ha avanzado lo que se quisiera, porque en diferentes etapas ha sido apoyado, olvidado o simplemente relegado, debido a que la escasez de recursos han determinado otras prioridades, dejando de lado el desarrollo integral que significa para el proceso administrativo contar con fuentes documentales expeditas para brindar información o prueba y para la toma de decisiones.

Así que para la discusión actual de una transparencia en el ejercicio público, para hacer accesible la información a los ciudadanos, se requiere de una infraestructura nacional de archivos, que permita acceder a las fuentes de información de las instituciones de Estado; lo cual a la fecha aún no se ha logrado consolidar, sin dejar de reconocer que se tienen avances en la materia, pero sin una norma única que los regule. La actual Directora General del Archivo General de la Nación reconoció en el 2001 que:

*"En las últimas dos décadas, México ha transitado hacia una mejor administración de sus archivos y a una mayor protección de sus patrimonio documental. Desde los últimos años de la década de los sesenta, en efecto dio inicio un vasto programa para conocer los archivos y para reconocer su importancia: primero se fortaleció el propio AGN, y una consecuencia inmediata fue que tuvo oportunidad de vincularse con otras instituciones federales, estatales y municipales, públicas y privadas, civiles y eclesíásticas."*¹¹⁰

Es de mencionar que en el discurso de apertura no solo reconoce el parteaguas que hemos referido de los años 60's, sino que para no evidenciar los escasos avances que en cuarenta años ha logrado el Archivo General de la Nación, prefiere hacer un recuento general, cimentándolo en el Decreto de fortalecimiento de sus atribuciones, que se emitió en 1980, es decir hace 20 años, y que medianamente se refuerza con las nuevas atribuciones dadas a la institución en el Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación del 13 de febrero de 1989.

Reglamento que en su artículo 26 contempla al AGN como Órgano Desconcentrado dependiente de esta Secretaría de Estado, considerándolo también como el rector en la archivística nacional, Además del más reciente (31 de agosto de 1998) Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, donde se le conservan tales atribuciones y se le amplía la facultad para concertar con las diferentes

¹¹⁰ Palabras de la doctora Stella Ma. González Cícero, en la Reunión del Sistema Nacional de Archivos.- efectuado en la sede del AGN, septiembre del 2001.fuente: Boletín del Archivo General Agrario, CIESAS-RAN, México, Septiembre-noviembre, No. 11, pp. 29-31.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

instituciones de gobierno; según el artículo 35 del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, el AGN puede:

- 1) "Establecer normas y prestar asesoría técnica para la organización y la operación de los servicios en materia de administración de documentos y archivos dentro de las dependencias y entidades federales
- 2) Establecer los lineamientos para analizar, valorar y disponer del destino final de la documentación liberada por las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, incorporando a los acervos del órgano administrativo desconcentrado los que posean interés histórico y gestionar la recuperación de archivos históricos."¹¹¹

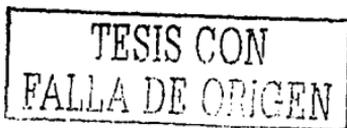
Pero ahora la problemática de archivos se enfrenta a otra situación inminente, la informática como herramienta del mundo moderno, que es una tendencia que requiere de contar no solo con las máquinas necesarias sino con otro tipo de normas que permitan hacer legal y procedimental la utilización de los archivos electrónicos en la administración del Estado en general. Lo que significa no solo el paso no dado en una norma legal integral, sino la problemática para insertarse en las discusiones globales sobre la confusa situación del control, proceso y límites de los medios informáticos.

Sin que por ello se convierta en la expectativa vital de ser el único medio de información vigente, ya que debemos considerar que un país pobre como el nuestro, el acceso total a lo que definimos como sociedades de la informática nos es factible de manera rápida, ni tampoco se cuenta con las infraestructuras necesarias para ello, ni para competir con las nuevas tecnologías de los países innovadores en la materia.

Por ello, el desarrollo de una planeación estratégica a corto y mediano plazo se sigue haciendo necesaria para esta actividad administrativa, no dejar de mantener acciones transformadoras, pero sí ser concientes que el cambio por diversos motivos se da en forma paulatina, irreversible, pero lentamente. Es válido afirmar que el diagnóstico presente no se aleja mucho de los que se han hecho en distintos tiempos, y por diferentes actores: con Miguel de la Madrid Hurtado se decía:

"(...)las graves limitaciones y deficiencias que desde tiempo atrás han afrontado los archivos públicos federales(...)y ante el aumento y diversificación paralelos de las necesidades de información dentro del aparato gubernamental, es manifiesto que la

¹¹¹ Ibid, p. 2.8



problemática de los archivos ha sido consecuencia del rápido cambio cuantitativo y cualitativo que la Administración Pública mexicana ha conocido en los últimos años.¹¹²

La reforma del Estado y por ende de la Administración Pública, significa establecer cambios radicales en las formas de gestión, en las tecnologías aplicadas en el proceso administrativo y en la cultura del servicio público, donde éste debe ser congruente con las nuevas políticas públicas y la responsabilidad en el manejo de los recursos del país. Lo cual, implica establecer mecanismos de control más ágiles y eficientes, por lo tanto, se hace necesario contar con:

"Una nueva visión de la Administración Pública, ofrece un panorama caracterizado por la optimización del gasto público, articulación sustantiva del aparato estatal, reivindicación de la imagen del funcionario público, desenvolvimiento de las capacidades de gerencia pública, transformación estructural de las empresas públicas y desarrollo de la capacidad de ejecución de programas interinstitucionales."¹¹³

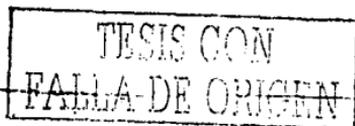
En este rubro se inserta el problema del control de la información electrónica y la Administración de documentos, ésta última debe entenderse como: *La acción de planear, organizar, custodiar, controlar y salvaguardar la integridad de la Memoria Institucional de las organizaciones públicas.*

Por lo que toda institución requiere de contar con un ente encargado de la organización y funcionamiento de los archivos que su actuación cotidiana genera, su memoria, y la correcta sistematización de ésta, determina la diferencia, es parte fundamental del proceso de gestión, de la rendición de cuentas y particularmente de la conservación de antecedentes organizacionales del poder del Estado.

Elo implica que el trabajo de las instancias públicas formales, se encamine hacia la eficiencia en el desarrollo de sus tareas, modernizando sus procesos institucionales tecnológicos y humanos, donde la redistribución de las facultades, competencias y recursos se desenvuelve en un marco de desarrollo armónico y equilibrado entre sociedad e instituciones, donde las tareas deben desempeñarse incorporando la participación de todos los sectores, debido a que:

112 Archivo General de la Nación.- "Sistema Red De Archivos del Gobierno Federal," Normas para la Administración de Documentos, Volumen 1 a 7, México, AGN, 1993, p.4.

113 Guerrero, Omar. El Estado en la era de la Modernización, México, Plaza y Valdez, 1992, p.87.



"El proceso de democratización de la política ha ocasionado que el proceso decisorio administrativo de las políticas haya comenzado a perder su proverbial autonomía(...) y a ser crecientemente condicionado por la opinión pública, las elecciones, los movimientos sociales, los otros poderes estatales, los ciudadanos contribuyentes"¹¹⁴

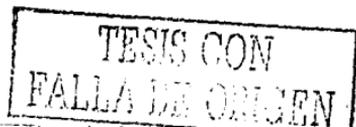
En la medida que el ejercicio democrático amplía los mecanismos de participación ciudadana, el poder potencial del Estado se expande a grupos cada vez más numerosos de la sociedad, por lo que el aparato institucional debe diversificar su función para continuar proporcionando dirección y cohesión al desarrollo armónico de la sociedad.

En este punto llega entonces de nueva cuenta a la necesidad que tiene el Estado de mantener y controlar adecuadamente sus sistemas de información, y dentro de éstos resalta un punto importante y dejado un tanto de lado, la problemática de los archivos de la Administración pública. Considerados como la Memoria Institucional: *ésta es la esencia y la vigencia de la función pública, se define por sus normas escritas y se mantiene vigente por sus documentos.*

Los documentos que se generan día con día en la gestión pública, son el soporte de las actividades y de las decisiones que se toman en el transcurso del ejercicio de la autoridad; son, por tanto, parte inherente al proceso de información, son el cause legal que toman tanto las decisiones políticas como las administrativas.

El control debe ajustarse a las características de la organización, programa u actividad de que se trate, para que pueda descubrir las desviaciones entre las normas y los resultados reales antes de que éstos se produzcan; en tal sentido, la información es pues fundamental para la detección oportuna y correcta de las acciones, su simplicidad es importante así como su integración y generalidad que refleje con claridad el avance del proceso; para ello, los medios de información que la tecnología moderna nos ofrece son muy importantes, para lograr fácil accesibilidad a una gran cantidad de datos.

¹¹⁴Aguiar Villanueva, Luis F. "La silenciosa, heterodoxa reforma de la Administración Pública", Revista de administración pública: Ensayos sobre la nueva Administración Pública, No.91, México, INAP, 1996, p.21.



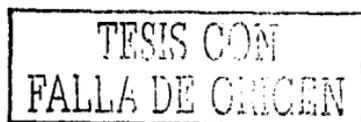
El control deberá estar situado en un área de rango importante en la estructura de funcionamiento organizacional, para que su peso y jerarquía le permita por un lado el fácil acceso a la información de toda la institución y por otro, sus observaciones deban ser tomadas en cuenta, ya que éstas deberán buscar siempre el mejor propósito institucional. Por lo que la fiscalización de la información se encuentra concatenada al registro y cuidado de los documentos públicos, su forma de existir (de los archivos), dependerá de la importancia que cada organización le confiera y asigne.

En México, el Ejecutivo Federal, tradicionalmente encomendó la guarda y custodia de su documentación al Archivo General de la Nación pero no así de la innovación tecnológica para los archivos de la Administración pública Federal, ni de los lineamientos, normas o procesamiento electrónico de documentos públicos. Limitándose a mantener su prestigio moral y legal, resultado de un proceso evolutivo en tal designación.

Finalmente, podemos aseverar que todas las organizaciones requieren de contar con Archivos, electrónicos o documentales, todas necesitan reconsiderar su valor e importancia. La Memoria Institucional requiere ser reconceptualizada, actualizada en su análisis y sobre todo, volver la vista hacia estos centros que han permanecido, en el mejor de los casos, como áreas de concentración de toda la documentación generada por las organizaciones.

En la Administración Pública, hoy en día, no se tienen estudios específicos sobre los avances, logros y proyectos de modernización de los archivos institucionales en esta materia, simple y llanamente cuidan su existencia y su presencia, sin otro apoyo que aquel que se han hecho llegar por sí mismas las áreas, o por la asistencia técnica que el Archivo General de la Nación les puede brindar como asesoría en materia archivística, conforme a su normatividad actual.

Aún cuando la actividad Archivística ha encontrado en el Archivo General de la Nación su ordenamiento conceptual y normativo para su desarrollo, estudio y análisis; como toda disciplina sería y de gran importancia que se valora como asunto prioritario de toda organización, pública, privada, gubernamental o de carácter social, ésta



continúa siendo parte desarticulada del proceso de innovación tecnológica institucional dentro de la Administración pública de nuestro país.

A la fecha, los archivos públicos en la mayor parte de la Dependencias gubernamentales siguen adoleciendo de un plan o programa específico sobre la materia en el ámbito nacional, ya que no se tienen una norma al respecto, sus estructuras no conocen la reingeniería de procesos ni mucho menos la calidad total, aún cuando forman parte inherente e imprescindible de toda actividad administrativa, tanto así, que aún cuando existen medios modernos, eficientes y ágiles que permiten obtener, procesar y almacenar gran cantidad de información mucho más rápido, finalmente, en la mayoría de los casos, se requiere imprimirla en un papel para darla a conocer, dando origen en ese momento al "documento"; persistiendo así, la cultura de que el documento impreso sigue siendo la fuente legítima de información, origen y fin del proceso de los sistemas de información y comunicación, sobre todo de la institucional.

Aunado a lo anterior, la carencia de análisis en el manejo y conducción de los documentos deriva en acciones que, en la mayor parte de las Dependencias, generan un crecimiento exponencial de documentos, por la facilidad que las computadoras y fotocopiadoras brindan para la creación e impresión de los mismos, y aunado a ello, el carecer de estrategias y procedimientos ágiles y eficientes que permitan definir el manejo de los mismos, así como su producción indiscriminada, ha generado una gran duplicidad, y como consecuencia, un crecimiento desmedido en el volumen; así como también, una total carencia de espacios donde almacenar la gran cantidad de papeles que aún se producen diariamente.

Los Archivos de concentración, el lugar donde se guardan los más documentos Institucionales impresos, en la mayoría de las dependencias de la administración pública se han visto rebasados en capacidad física, en la carencia de conocimientos multidisciplinarios del servidor público para su correcta evaluación, selección y catalogación, fundamentalmente apoyada en la fatal teoría de "ya no sirven", si esto fuera cierto, ¿que caso tiene guardarlos, para que ocupen espacios que pueden ser útiles para otra área?. Uno de los directivos en su momento del AGN, y que se han

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

dedicado por ello al estudio de la problemática Archivística de la Administración Pública, J. Enrique Ampudia Mello, expuso en 1992:

"(...)según la razón y la doctrina, parte legítima y necesaria de la Administración Pública y de su estudio. Sin embargo, en realidad esta idea antigua y universal parecería gratuita y falsa si sólo pudiéramos remitirla al estado que actualmente guarda la cuestión dentro de la Administración Pública de nuestro país, donde lo que priva hacia los archivos es la marginación y el descuido, las poses de menosprecio y falsa superioridad, el propio estancamiento y pérdida de profesionalismo de la actividad archivística y, en fin, todo cuanto desdice de su importancia o anula su utilidad para el Gobierno. Debe decirse, en este sentido, por si se esperaba alguna mención al nivel que guardan los estudios sobre archivos en México, que tanto o más deplorable que los desencuentros que caracterizan en la práctica la triste relación que hoy existe entre nuestra Administración Pública y sus archivos, es la ausencia de trabajos serios sobre éstos dentro de las investigaciones sobre Administración Pública que se realiza actualmente en nuestro país."¹¹⁵

En suma, a 10 años de este diagnóstico la modernización de los sistemas de Archivo no ha sido aún tema incluido en las agendas de trabajo de muchas Dependencias, a pesar de contar en México con una instancia dedicada a la integración, custodia y conservación de los documentos de la Administración Pública Centralizada desde 1946, fecha en que por Decreto Presidencial fue creado el Archivo General de la Nación, para hacerse cargo de los Archivos del Poder Ejecutivo Federal.

La problemática continúa vigente en muchas dependencias, por diversos motivos: ya por falta de recursos materiales, ya porque la máxima instilución no está dotada de una estructura y fuerza legal que le permitiera erigirse como órgano rector de tal actividad, capaz de normar, regular y tomar decisiones para implementar programas de modernización en la administración de documentos de la Administración Pública Centralizada y principalmente por la falta de una política pública en esta materia.

Lo más preocupante es que en nuestro país, considerando que en toda la gestión administrativa se elaboran documentos de diversa indole, aún no se cuente con una norma específica para la producción y manejo de los mismos, ya no se diga a nivel nacional, sino interna, pocas son la entidades que tienen normada la producción, clasificación y valoración documental. Lo que puede ser consecuencia del

¹¹⁵ Ampudia Mello, J. Enrique. *Un ensayo sobre la dimensión archivística de la administración Pública*. Serie, Institucionalidad y gobierno. Colombia, Archivo General de la Nación, Ministerio de gobierno, 1992, p.18.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

desconocimiento de los procedimientos, o porque a nadie le ha interesado profundizar en el análisis particular de lo que se puede denominar como: "Administración de Documentos".¹¹⁶

En la reciente Ley de Transparencia y Acceso a la Información pública Gubernamental queda enunciado que será el Archivo General de la Nación quien emitirá los criterios, (nótese que no dice norma) para la catalogación, clasificación, y conservación de los documentos administrativos, así como la organización de archivos de la dependencias y entidades. Dándoles a las dependencias un año de margen para que organicen sus archivos y puedan abrirlos a la consulta .

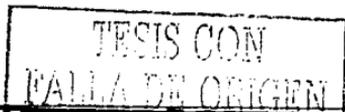
Se espera que ahora con la discusión en el escenario nacional de establecer una política pública de acceso a la información, los archivos de la administración pública puedan contar con el apoyo necesario para modernizarse y cobrar la relevancia que han anhelado por siglos.

2.3.- El sistema nacional de archivos y la modernización informática

El principal programa del AGN, lo integra el proyecto llamado Sistema Nacional de Archivos, éste es precisamente su columna vertebral en cuanto a la rectoría sobre la archivística nacional. Fortalecido al ser la entidad central de consulta del Ejecutivo Federal en el manejo de los archivos administrativos e históricos dentro la Administración Pública Federal.

La anhelada consolidación de un Sistema Nacional de Archivos, es un tema que aún continúa en el tintero, ya que difícilmente se puede integrar un sistema sin una base legal y los recursos financieros e informáticos necesarios; sin embargo, es de reconocer que el programa sustantivo del AGN, se niega a aceptar que no pueda

¹¹⁶ "(...)método de programa permanente para controlar la tramitación de documentos públicos mediante un marco jurídico adecuado y eficiente. Así se podría evitar la creación de instrumentos archivísticos no esenciales o ineficientes, además de propiciar la especialización en el manejo de los diferentes tipos de documentos, según el ciclo vital, que se encuentran en los archivos de la administración pública". Nacif Mina, Jorge. *Reflexiones Archivísticas...del documento al testimonio*, México, Academia Mexicana de Archivos Históricos, A.C., 1995, p.34.



llegar a ser una red de información que contenga el catálogo documental de la nación, que logre superar la división y la falta de control integral, que permita hacer de los archivos un sistema de información accesible a todos los mexicanos, y donde la riqueza cultural histórica y administrativa sirva para refrendar la identidad nacional.

En España desde los años setentas se decía:

"Si la tendencia actual es la de que los archivos pasen a tener un papel meramente pasivo de conservación del material a tener un papel activo que se conecta con el problema de la gestión de la documentación. (...) Quizá no esté muy lejano el día en que el papel impreso desaparecerá casi por completo de los archivos y dejará su puesto a las memorias magnéticas u ópticas; tal vez se llegue a almacenar todas las informaciones en enormes memorias a las que se podrá acceder de modo rapidísimo mediante una serie de terminales"¹¹⁷

A treinta años, en nuestro país, aún mantenemos vigente un proyecto de manejo de archivos manuales, cuando la revolución tecnológica está ya en pleno apogeo, con una tendencia directa a la implantación del *e-gobierno*, o gobierno en red, proyecto al cual nos acercamos sin tener aún una norma clara en la protección documental del patrimonio histórico de nuestro país.

La historia¹¹⁸ está íntimamente ligada a la cultura de la conservación de la memoria de la humanidad, ya que a través de los documentos existentes nos relata el paso del hombre por la tierra, su forma de organización, sus actividades, sus sueños y sus ideales. En este momento de la evolución humana, la historia, como ciencia, está siendo despreciada por la expectación que suscitan las innovaciones tecnológicas, parece en esta forma de modernidad que nada existe antes de las tecnologías de la información y comunicación, que todo es nuevo, fresco y no tiene pasado.

¹¹⁷ Contino, Giuseppe.- *El archivo en la empresa*, Bilbao España, Ediciones Deusto, S. A. 1979. traducción castellana de la obra de Franco Angeli Editore, *L'archivio*, milán 1974.

¹¹⁸ "Historia e historiografía, en su sentido más amplio, la historia es la totalidad de los sucesos humanos acaecidos en el pasado, aunque una definición más realista la limitaría al pasado conocido mediante cualesquiera que sean las fuentes documentales. *La historiografía* es el registro escrito de lo que se conoce sobre las vidas y sociedades humanas del pasado y la forma en que los historiadores han intentado estudiarlas. El objetivo de todos los historiadores ha consistido en recopilar, registrar e intentar analizar todos los hechos del pasado del hombre y, en ocasiones, descubrir nuevos acontecimientos. Todos ellos reconocen lo incompleta que es la información de que se dispone, parcialmente incorrecta o sesgada y que requiere un cuidadoso tratamiento" www.encyarta.com

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Quedarse con este supuesto es tener una visión corta del propio desarrollo de la humanidad, es el desconocimiento de sus avances, diferentes en cada momento histórico, el que nos hace sentir que día con día se innova se produce todo nuevo y sin más que recordar; olvidando que es precisamente esta trayectoria del conocimiento y evolución social, desde que el hombre existe, lo que ha dado oportunidad a los nuevos avances; nada surge de improviso, sino de una constante transformación de ideas, conceptos, formas de vida, problemas y por ende del desarrollo de la ciencia en General.

En este sentido, la aplicación de la ciencia en tecnología para la transformación de los archivos manuales en electrónicos o computarizados, trae importantes beneficios económicos que no es posible dejar de lado, ya que si bien conlleva una fuerte inversión inicial, dado que las máquinas existentes en el mercado son caras, a largo plazo sí es redituable, porque elimina:

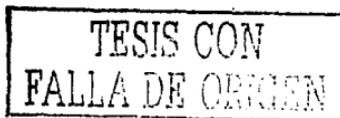
En lo económico: Espacios, mobiliario, personal y sobre todo elimina tiempo de búsqueda y manipulación de documentos por solo un grupo minoritario.

En lo político: mejora considerablemente la perspectiva de acceso a la información, mejora la comunicación y flujo de información en Intranet e Internet, como medio de rendición de cuentas y transparencia de la gestión pública abriendo su información no solo a la ciudadanía sino al mundo.

En lo social: Genera certidumbre en la democracia, el que la ciudadanía pueda acceder a información gubernamental, reduce la posibilidad de corrupción y facilita la gestión pública y el control de las acciones de gobierno.

La existencia de archivos electrónicos no supone la extinción de los ya existentes impresos en papel, ya que su conservación y reproducción en medios que faciliten su consulta son acciones fundamentales de buen gobierno; pero su valoración y uso como memorias históricas de toda institución pública es compromiso de cultura y ética de toda sociedad con memoria

La función archivística es por tanto, la plataforma de toda producción de información, su actividad es, y seguirá siendo, relevante e imprescindible en las



instituciones públicas por largo tiempo. La Modernidad en esta materia está aún iniciando.

El proyecto de implantación del Sistema Nacional de Archivos, cuya metodología se plasma en el Manual de Políticas y Normas de los Sistemas Red de Archivos, el cual "(...)establece las normas a que se sujetarán las dependencias del Gobierno Federal para la organización y el funcionamiento del Sistema Red de Archivos institucional y de sus componentes internos, considerados como parte del sistema de administración de documentos del Gobierno Federal."¹¹⁹ Que aún cuando tiene ya más de dos décadas de existencia, aún no se encuentra difundido ni aplicado al 100% en las Dependencias de la Administración Pública Federal y continúa luchando por su consolidación.

Con el Sistema Red de Archivos del gobierno Federal, el AGN ha buscado precisar las normas generales a que deben sujetarse las instituciones de la Administración Pública Centralizada y servir, de modelo común, para la organización y el funcionamiento de los servicios archivísticos. Se integra por 8 documentos básicos que son:

- "Manual de Política y Normas de los Sistemas Red de Archivos
- Manual de Organización de los Sistemas Red de Archivos
- Manual de procedimientos de la Unidad Central de Correspondencia
- Manual de Procedimientos de las Unidades de Documentación en Trámite
- Manual de Procedimientos de la Unidad de Archivo de Concentración
- Manual de procedimientos de la Unidad de Archivo Histórico
- Manual de Procedimientos de la Unidad Central de Microfilmación y
- el Manual de Procedimientos de las Unidades Regionales de Correspondencia y Archivo."¹²⁰

Los manuales descritos, hasta el momento, constituyen el pilar fundamental sobre el cual descansa la acción cotidiana del apoyo técnico que el Archivo General de la Nación brinda a las instituciones públicas que lo solicitan; asimismo, son la base para los cursos de capacitación, que se imparten no sólo al personal que labora en los

¹¹⁹ Dirección del Sistema Nacional de Archivos. Op. cit., p. 8.

¹²⁰ Ibid., p.4.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

archivos de la Administración Pública Centralizada sino del Sector Paraestatal, Poderes Judicial y Legislativo, Entidades Federativas, Municipios y Organismos Privados que lo soliciten, a través de los convenios de colaboración.

Esta serie de documentos generados por el AGN desde hace dos décadas, requiere ahora de ser revisados y actualizados para integrarse a una visión informatizada de los archivos públicos, pero para los manuales continúan vigentes los propósitos para los cuales fueron hechos:

"(...) las labores tendientes a reformar la estructura y las técnicas actuales de los archivos federales, así como a establecer el marco legal adecuado para la administración de los documentos públicos dentro de los órganos del ejecutivo, racionalizando la adquisición y el uso de recursos materiales de los archivos..."¹²¹

El Archivo General de la Nación, mantiene una actividad predominante encaminada al establecimiento de normas y lineamientos para la operación, el análisis, valoración y destino final de la documentación de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como custodiar conservar, disponer y difundir los materiales de sus acervos históricos; para coadyuvar a promover y dirigir el desarrollo del país a través: "(...)del establecimiento de un marco adecuado para el ejercicio de la actividad pública, que responda eficazmente a las cambiantes expectativas y demandas de la Nación"¹²²

De lo anterior podemos advertir que el AGN se limita aún a una rectoría en la ordenación, catalogación, salvaguardia y custodia de los documentos impresos de la Administración pública; que conforma la memoria histórica de la misma, pero no se advierte su rectoría en lo referente al cambio hacia una cultura de la información electrónica. Tal vez sería conjuntamente con el Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (INEGI), que se pudiera lograr una red nacional, por ser éste último quien ostentaba la rectoría en materia de informática; sin embargo, hace falta un estudio concreto en tal sentido.

El Archivo General de la Nación tiene un antecedente histórico muy importante, su misión está ligada directamente a la evolución y cambios que ha tenido el país; su

¹²¹ Archivo General de la Nación.- Sistema Red De Archivos del Gobierno Federal, Normas para la Administración de Documentos, Volumen 1 a 7, México, AGN, 1993, p. 3

¹²² Ibid, p. 4.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

existencia se vincula con el surgimiento de nuestro Estado Nación Independiente, y se enorgullece en contar entre sus tesoros con documentos originales que nos remontan en la historia y también a decir que en sus anales se encuentran antecedentes de su origen y del país desde la Conquista y la época Colonial.

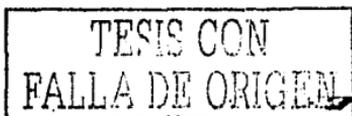
Por lo que su misión-visión ha quedado determinada más bien por ese antecedente histórico, que por una definición de funciones que respondan a las necesidades y realidades de nuestra actualidad, así como a la función normativa que le podría dar el ser líder de la tradición archivística nacional.

La modernización de los archivos de las Instituciones Públicas, en el sexenio pasado, se basó en el Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000, (PROMAP), en éste se daba importante relevancia a la automatización de la información dentro del Subprograma: Medición y Evaluación de la Gestión Pública; ya que en el diagnóstico general se decía que:

"(...)el proceso de evaluación integral del gobierno se ha visto limitado por la falta de sistemas de información electrónicos que concentren la evolución cuantitativa y cualitativa de la gestión gubernamental, no solo en materia de gasto sino también en lo referente a su efectividad y eficiencia. Se han hecho esfuerzos considerables, también, a través del Sistema Integral de Información para conformar un mecanismo ágil en la captación y procesamiento de datos, sin embargo éste no ha sido incluyente ni exhaustivo, motivo por el cual su alcance se ha visto limitado, (...)el proceso de rendición de cuentas ha sido incapaz de satisfacer a plenitud las expectativas de información que necesita la opinión pública, para formular juicios objetivos, ya que se realiza en los más de los casos por medio de documentos que se presentan a órganos de gobierno, o a las unidades administrativas de jerarquía superior, o son de circulación relativamente restringida, sin que dichos órganos de gobierno cuenten con herramientas que los auxilien en la verificación de información oportuna y veraz".¹²³

El AGN, haciendo honor a su tradición de archivo histórico, inició su automatización con los documentos históricos que consideró más relevantes, entre los cuales podemos señalar se editaron en versión magnética las publicaciones del Diario Oficial de la Federación del siglo XIX y XX, así como una colección denominada Argenta I y Argenta II que contiene las descripciones de grupos documentales de la época colonial; también realizaron la digitalización de imágenes del Centro de Información Gráfica de la Propiedad Artística y Literaria del Acervo del Archivo General de la

¹²³ Poder Ejecutivo Federal.- Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000, p.25.



Nación, "(...)este instrumento de consulta ha facilitado el trabajo de los investigadores, pues ha permitido que se pueda tener acceso a volúmenes que no habían sido descritos."¹²⁴

Su proceso de automatización se complementa con el diseño de una página en Internet, que puede consultarse en la dirección www.agn.gob.mx, en la que se accede a un breviario que introduce al lector en el conocimiento de la misión y funciones asignadas a la institución y algunas convocatorias e información de sus acervos.

El Archivo General de la Nación es pues una institución en materia archivística, (que no la única), que tiene vida histórica y presencia legal dentro de la Administración Pública, pero que no cuenta con designación expresa para dictaminar sobre archivos electrónicos, ni mucho menos cuenta con la infraestructura que le permita convertirse en líder sobre la materia.

Como ya se ha mencionado, la computación y las telecomunicaciones son sistemas vanguardistas que facilitan el trabajo de los servidores públicos, ya que han tomado una importancia preponderante como medios de información y comunicación en el ámbito mundial, desplazando la utilidad de otros medios, especialmente el escrito, pero ello de manera secundaria todavía, porque para el desempeño de todas las actividades formales, el *documento escrito* sigue siendo el conducto válido para transmitir información o instrucciones concretas, convirtiéndose por ello en un Documento Oficial, que puede ser generado a través de una moderna computadora, o transmitido por Internet, pero finalmente impreso para su trámite.

Las tendencias de la administración en los últimos años del siglo XX, se dieron principalmente en dos ámbitos, el dar gran importancia a las relaciones humanas en la administración moderna y la aplicación de los avances de la ciencia y la tecnología, que generan cambios trascendentales en el enfoque y solución de problemas; llevando en la actualidad a la propuesta de integración de servicios vía Internet por parte del Gobierno Federal, a través del proyecto *e-gobierno* o servicios en red del gobierno federal.

¹²⁴ Secretaría de Gobernación. Argona II, Dirección de Publicaciones del Archivo General de la Nación, folleto, México, AGN, 1995, p.1.

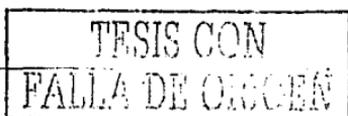
TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

En este sentido, uno de los problemas más importante en la actividad administrativa es el procesamiento de datos, la cibernética vino a ser la herramienta indispensable de los últimos tiempos modernos, ya nadie podría pensar en no utilizar los medios electrónicos para acumular gran cantidad de información, transferirla y tenerla disponible a la brevedad de tiempo, los archivos modernos tienden a ser mediáticos e indisolublemente actuales. Son herramientas irremplazables de ayuda inestimable, pero en última instancia son solamente eso herramientas, no pueden sustituir la decisión del hombre, es él quien decidirá y resolverá en función de la información que haya obtenido; la cual bien puede ser no solamente electrónica, sino documental o visual, en última instancia, hasta holográfica.

Lo anterior, nos refiere a que los nuevos sistemas informáticos son herramientas perfectibles y modificables, sobre todo para determinar su autenticidad, situación que en el aspecto legal todavía requiere ser reglamentada, tanto en su utilización como en su legitimidad; y sobre todo, que los archivos electrónicos puedan ser alternativos de sustitución de los documentos; este tema aún permanece en el tintero en nuestro país, mientras que en otros ya se está legislando al respecto, para poder sustituir a los documentos escritos como fuente única de prueba para solucionar conflictos legales y procedimentales.

Es prudente señalar en este punto que el liderazgo se debe pensar en la existencia de una autoridad integral, es decir, legal, moral, jerárquica, que permita tener el control de los procesos, la facultad para implantar programas y proyectos, que además cuente con el reconocimiento y el respeto de los demás en su materia. En este sentido, el Archivo General de la Nación cuenta con el moral, pero carece en esencia de autoridad legal y jerárquica.

Por lo que en la administración de documentos debiera contemplarse una conveniente Valoración Documental para los instrumentos generados en la administración pública, que pueda ser considerada como norma para toda la actividad pública, centralizada y paraestatal, en función de una búsqueda de modernización informática. En tal sentido, las experiencias y organizaciones internacionales han tomado cartas en el asunto generando propuestas que pueden ser útiles para lograr un estándar internacional en la materia, con miras a lograr una



comunicación global, que ahora en la denominada era del acceso, sea inteligible a toda la sociedad del mundo, extendiendo y propagando así la interdependencia.

2.4.- La norma internacional de archivos (ISAD- G) y la calidad de los servicios archivísticos.

Antes de describir la norma ISAD-G, es necesario revisar los antecedentes de esta política archivística, ya que intenta transformar la actividad documental y por ende incide en la administración de documentos, al considerar nuevos procesos de descripción en los países que adopten su propuesta.

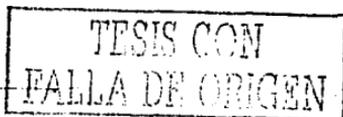
La función administrativa de la organización política de la sociedad, es tan inherente al desarrollo y evolución de la misma, como la documental al conocimiento propio de la humanidad,¹²⁵ en este sentido, los archivos o bibliotecas son las fuentes que constatan lo aquí expresado.

"Los archivos son los documentos sobre el hombre como ser social, son los testigos de su continuidad y de su adaptación a los cambios profundos de la vida en la tierra. Los archivos son, pues, el fundamento mismo de esa memoria consciente que tiene el hombre de sí mismo."¹²⁶

Por otra parte, la interdependencia entre la producción de documentos y la actividad gubernamental se entiende fundamentalmente como una cualidad más de la función administrativa organizacional, por lo que no se señala como estudio independiente de ésta, lamentablemente tampoco como una actividad relevante dentro de la misma, permaneciendo en la indiscutible presencia del anonimato. Se puede observar que no hay una separación entre lo que es la actividad archivística y la propia administración, sino que es parte indivisible de la misma; luego entonces se

¹²⁵ "Los documentos prueban el pasado y proveen información para el futuro. Ellos preservan la historia para las futuras generaciones. Cuando la información registrada se pierde o se destruye, gran parte de ella no se recupera nunca (...)por tanto, las organizaciones deben mantener esta base histórica tanto como evidencia de logros anteriores, como prólogo del futuro." Castro, Llañes, et al. *Administración de documentos*, Washington D. C., USA. Scott, foresman, 1989, p.9.

¹²⁶ Delmas, Bruno. Op. cit., p.3.



puede afirmar que su atención o falta de la misma está directamente vinculada con el propio desarrollo de la función pública.

El control de la información es el reto más importante al que debe enfrentarse todo ser humano en la actividad diaria, ya sea personal, pública o privada. Ya que de la calidad y cantidad de los datos, informes y análisis que de ella se obtengan podrá decidir sobre aspectos políticos, sociales, técnicos, legales o administrativos; especialmente quienes estén dedicados a la administración del ente público, donde las decisiones que se toman afectan el progreso y desarrollo de toda una nación y no solo a una empresa. "(...)los administradores. Estos, particularmente los de alto nivel, no pueden perderse en los detalles. Su trabajo es resolver problemas y observar que sus decisiones han sido cumplidas".¹²⁷

En este sentido el avance en la archivística en el mundo, ha dependido de las necesidades, interés y relevancia dada a la memoria de la humanidad, del proceso de gobierno y sobre todo al interés por conservar la historia de las instituciones creadas por la sociedad en su organización política y social.

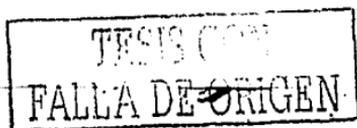
"La historia de los archivos propiamente dicha comienza en la Edad Media. Esto no quiere decir que no existiesen con anterioridad, pero las noticias que tenemos sobre ellos son hasta el momento prácticamente inexistentes, salvo alguna mención aislada en inscripciones epigráficas de la época romana. Su herencia, sin embargo quedaría reflejada en la época visigoda, heredera en tantos aspectos del mundo romano y transmisora de ellos a nuestro periodo medieval".¹²⁸

Las distintas organizaciones archivísticas que se fueron formando a lo largo de la historia de los archivos en los países, organizándose al interior por tipo de archivo (público, privado, provincial, municipal, estatal, o eclesiástico) y por afinidad, luego formando ligas internacionales, dándose relaciones de intercambio de conocimientos, experiencias y sobre todo de búsqueda de respuestas a sus problemas.

Los datos más concretos sobre el surgimiento de organizaciones con interés por los archivos ya a nivel internacional se plantean a través de asociaciones históricas, ya que en España y Canadá por ejemplo, lo primero que se crean son el Instituto

¹²⁷ Gómez Morán, Joaquín. Op. cit., p. 27.

¹²⁸ Ministerio de Educación, Cultura y Deporte. "Archivos y Sistemas," Escuela Iberoamericana de Archivos, experiencias y Materiales, Madrid España, Dirección General de libro, Archivos y bibliotecas, 2000, p.11.



Panamericano de Geografía e Historia en 1928 y la Sociedad Histórica y Literaria de Québec por el año de 1760. En este sentido se puede decir que la evolución de una política archivística para Iberoamérica se fomenta apenas en el siglo XX ya que:

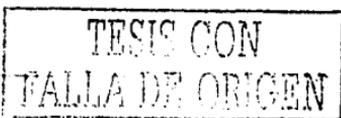
"En la cuarta Asamblea que se celebra en Caracas en 1946, se crea la Comisión de Historia con sede en Méjico. En la primera reunión que lleva a cabo durante 1947 en Tacubaya (Méjico) se crea entre otros el Comité de Archivos, puesto que entre las tareas de esta Comisión de Historia se incluye "ayudar a la conservación, arreglo y conocimiento de los archivos históricos de América" (resolución No. 34). (...) Pero las actividades de este comité fueron prácticamente nulas (...) en 1959 se decide darle un nuevo impulso (...) preparar una reunión profesional donde se tratasen los problemas más urgentes. (...) El archivero norteamericano Teodor R. Schellenberg¹²⁹ fue el encargado de prepararla y organizarla, celebrándose en Washington del 9 al 27 de octubre de 1961, (con el nombre de) Primera Reunión Interamericana sobre Archivos (PRIA). (...) Se crearon ocho grupos de trabajo: Principios y técnicas de ordenación, Terminología, Formación profesional de archiveros, Técnicas descriptivas, Normas para la transcripción y edición de documentos, Microfotografía, Guía a las fuentes de América Latina, Programas Archivísticos"¹³⁰

Este fue el punto de partida para que muchos de los archivos de Iberoamérica, Europa y Latinoamérica contaran con una política en esta materia, ya que marcó el parteaguas de una problemática nacional e individual hacia una perspectiva de carácter global, donde las experiencias fructificaron en las mejores expectativas de los archivos del mundo, ya que de estas inquietudes surgieron nuevos proyectos y apoyos para el desarrollo de la archivística, y para el rescate de los patrimonios culturales de todos los países.

En 1972, la Organización de Estados Americanos (OEA), amplía su unidad de Desarrollo de Bibliotecas hacia los archivos, denominándola Unidad de Desarrollo de Bibliotecas, Bibliografía y Archivos. Preparando la *Reunión Técnica sobre el Desarrollo de Archivos*, en ese mismo año en Washington, de donde se obtuvieron importantes consideraciones en la materia:

¹²⁹ Cabe señalar que Theodore Schellenberg, aprovechó este encuentro para difundir su obra archivística llamada: *Técnicas descriptivas de archivos*, obra que llega a nuestros días como una de las más importantes en esta materia, el Archivo General de la Nación en nuestro país la editó en 1987, con el título de *Archivos modernos principios y técnicas*. Tomada de la versión española de 1958 hecha por el Comité de Archivos de la comisión de Historia, Instituto Panamericano de Geografía e Historia en la Habana cuba. La versión en Inglés supuestamente fue editada en 1956. Lo importante es señalar también que para este año de 1961 se publica otro importante documento en la materia: el *Manual de archivología Hispanoamérica* de Aurelio Tanodi, Reconocido archivero de España. (nota del autor).

¹³⁰ Ministerio de Educación, Cultura y Deporte. Op. cit., pp.53-54.



Los resultados fundamentales de esta reunión fueron la redacción de la Carta de los Archivos Americanos, y el establecimiento de la Escuela de Archiveros de Córdoba como Centro interamericano de Formación de Archiveros (CIFA) con la publicación de un Boletín Interamericano de Archivos, cuyo primer número apareció en 1974.¹³¹

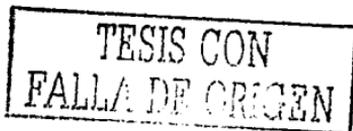
A partir de esta reunión de 1971, se iniciaron también programas de asistencia técnica, como el *Seminario Interamericano sobre la integración de los Servicios de Información de Archivos, Bibliotecas y Centros de Documentación en América Latina y el Caribe* patrocinado por la UNESCO y la OEA llevado a cabo en Washington en 1972. México ingresa a la UNESCO en ese año. Al año siguiente, la OEA organiza un Seminario Multinacional sobre Planificación y Reorganización de Archivos Nacionales en Lima Perú del 17 de mayo al 6 de abril. Parece ser que se separa la colaboración con la UNESCO ya que ésta agrupa en su Consejo Internacional de Archivos (CIA), a la Asociación Latinoamericana de Archivos (ALA) que se creó en 1974 para agrupar a todas las asociaciones nacionales de archivos ya existentes, erigiéndose como representativa del colectivo ante el CIA, que desde entonces promueve el desarrollo y proporciona asistencia técnica a sus agremiados.

Entre tanto, en nuestro país en el año de 1975 se realizó el Seminario Internacional sobre Administración de Archivos, con importantes ponencias de países como Estados Unidos, Canadá, Inglaterra y Francia, donde compartieron tanto avances como problemáticas particulares.

Es importante abundar sobre el Consejo Internacional de Archivos, ya que éste a la fecha es un organismo no gubernamental, de la Comunidad Archivística Internacional, que agrupa instituciones archivísticas nacionales, asociaciones de profesionales en archivística, archivos regionales y locales, e individuos interesados en la materia, con el objeto de promover la preservación, desarrollo y uso del acervo archivístico mundial:

“El CIA tiene más de 1450 miembros en más de 170 países y territorios alrededor de mundo, lo que le da un carácter verdaderamente internacional(...)trabaja con organismos internacionales como la UNESCO y el consejo Europeo. También tiene fuertes lazos con otras organizaciones no gubernamentales como la Federación Internacional de Asociaciones de Bibliotecas (INFLA) (...)tiene un Secretario de tiempo completo

¹³¹ Ibid, p.55.



compuesto por cinco personas, con oficinas centrales en París y su objetivo es apoyar a los miembros del consejo y cumplir con las decisiones de la Asamblea General¹³²

La estructura del Consejo Internacional de Archivos, se compila en el siguiente cuadro :

ORGANOS	COMISIONES DE TRABAJO
1) Asamblea General	4.1) Comisión para el desarrollo archivístico (CAD) de la que dependen las ramas Regionales.
2) Reunión de delegados	4.2) Comisión del Programa Administrativo (CPM), de la cual dependen las Secciones, los Comités, Grupos de Proyecto y la Sección de Publicaciones y Promoción.
3) El comité Ejecutivo, Secretariado (5 personas en París, Francia)	4.3) Comisión para el Programa de Apoyo (CSP), de donde depende al área encargada de la Recaudación de Fondos.
4) Las comisiones de trabajo	
5) Directiva Europea.	

El Consejo produce dos revistas *Archivum*, (anual) y el boletín *Janus*, (semestral), el directorio y la lista de publicaciones que se actualizan cada dos años, además de otro tipo de publicaciones, como guías, estudios y manuales sobre aspectos archivísticos.

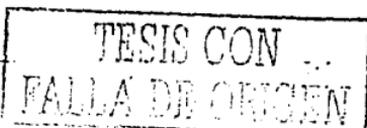
*Otra parte importante del programa editorial del CIA son los estudios RAMP. Estos son encargados por la UNESCO como parte de su programa de Dirección de Documentos y Archivos. Temas recientes incluyen el impacto de la computarización, la capacitación en los correctos procedimientos del manejo de documentos, manuales de administración de registros y documentos para dependencias gubernamentales y una bibliografía de material audiovisual de archivos.¹³³

La página en el World Wide Web se generó en 1995, con el directorio, el boletín y una lista de publicaciones, algunos textos y sobre todo como medio de difusión y comunicación entre sus afiliados.

El CIA Organiza los Congresos Internacionales conjuntamente con los archiveros del país seleccionado, como los 3 últimos: el de 1992 que fue en Montreal Canadá, con el Título "La profesión Archivística en la era de la informática y los Archivos al final del siglo"; en 1996 en Beijing China "Pasando revista y mirando al futuro"; y el XIV Congreso Internacional se llevó a cabo en el 2000 en Sevilla España "Los

¹³² Archivo General de la Nación. "Consejo Internacional de Archivos." Cuadernos del Archivista, No.2, México, AGN, 1997, pp.7-8.

¹³³ Ibid, p.17.



Archivos del nuevo milenio en la sociedad de la información", el XV se llevará a cabo en Viena, Austria, del 23 al 28 de agosto del 2004. Entre tanto, cada dos años organiza también mesas redondas entre las comisiones de trabajo, conocidas como CITRA.

El Consejo a través del Comité Ejecutivo, forma Comités de trabajo especiales, para abordar temas particulares con grupos de expertos en un campo determinado, algunos de ellos son:

- Documentos arquitectónicos (P-AR)
- Archivos audiovisuales (P-AV)
- Edificios de Archivos (P-BQ)
- Prevención de desastres (P-DP)
- Documentos electrónicos (P-ER)
- Automatización archivística (P-IA)
- Documentos administrativos (P-RM)
- Tecnología de imagen (P-IA)
- Estándares de Descripción (Ad-Hoc)¹³⁴

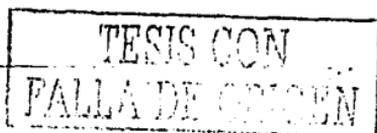
Esta última comisión es la que generó, con financiamiento de la UNESCO, el documento conocido como Norma Internacional de Descripción Archivística (General) mejor conocida como ISAD (G), con la intención de tener una propuesta base a la que se le pueda agregar las plantillas necesarias para adecuarla a las necesidades de los archivos en particular.

"El subgrupo de la Comisión Ad Hoc de Normas de Descripción Archivística preparó un borrador de reglas generales (...)modificado y ampliado en la reunión plenaria de la Comisión en Madrid, en enero de 1992. Se le conoce como el Borrador de Madrid de la "ISAD (G) (...)puesto en circulación en febrero de ese año para ser comentado por la comunidad archivística internacional, (...)y distribuido como ponencia en XII Congreso Internacional de Archivos en Montreal, en septiembre del mismo año. (...)La comisión volvió a reunirse en Estocolmo, en enero de 1993, para examinar y revisar el documento respondiendo a los comentarios recibidos"¹³⁵

La Norma internacional es por tanto, una propuesta aún en revisión para estandarizar los sistemas de descripción en el mundo, con un sistema de codificación

¹³⁴ Ibid, p.21-22.

¹³⁵ Archivo General de la Nación. "Norma Internacional General de Descripción Archivística, ISAD (G)". Cuadernos del Archivista, No. 3, México, AGN, 1997, p. 9.



de instrumentos que permitan franquear las barreras de información, comunicación y acceso a los documentos entre los diferentes países. Este es un gran avance que los países miembros de la Asociación Latinoamérica de Archivos (ALA), como México, deben tender a adoptar para normalizar sus sistemas descriptivos, ya que la globalización del conocimiento requiere de contar con accesos a los documentos sin barreras de tiempo-espacio. La norma ISAD (G) tiene como objetivo:

"Asegurar la creación de descripciones coherentes, apropiadas e inteligibles por sí mismas, facilitar la recuperación y el intercambio de información sobre la documentación de archivo y posibilitar la integración de descripciones de diferentes archivos en un sistema unificado de información."¹³⁰

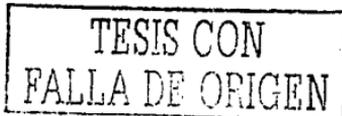
En base a ello, propone como estructura, seis áreas de información:

- **Área de Identificación.**- Incluye el código (s) de referencia, de acuerdo a la norma ISO 3166: Códigos par la representación de los nombres de los países; seguido por el del archivo, conforme al código normalizado de archivos del país, (en México no se tiene), luego el Código específico del Archivo local, o identificador único después el nombre o título de la unidad de descripción, luego las fechas de creación de los documentos de la unidad de descripción, el nivel de descripción, es decir, el orden es: Fondo, Serie, Subserie, Expediente o Unidad Documental.

La clave de identificación única del fondo por la de unidad documental. Aún no se ha fortalecido lo suficiente al programa denominado Sistema Nacional de Archivos, del Archivo General de la Nación.

- **Área de Contexto.**-Organizar parte de la información de esta área, el nombre del productor y la historia institucional o biográfica, en ficheros de encabezamientos autorizados independientes pero relacionados. La regla es recoger concisamente cualquier información significativa sobre el origen, transformación, desarrollo y funcionamiento del organismo u organismos o sobre la vida y actividad del individuo o individuos que ha producido la unidad de descripción. La fuente debe citarse. Así como registrar las fechas extrema de producción del documento, la historia sobre los cambios de propiedad y su forma de ingreso.
- **Área de Contenido y Estructura.**- Dar un breve resumen del contenido de la unidad de descripción, su tipología y cronología, para permitir juzgar su interés potencial., incluir información sobre cualquier acción de valoración, selección y eliminación de materiales que se haya hecho en la unidad de descripción., Así como si se esperan nuevos ingresos, transferencias adicionales, etc.; además da incluir información sobre la organización de éste, sobre su estructura interna, orden de los documentos y su disposición.

¹³⁰ Ibid, p. 10.



- **Área de Acceso y Utilización.**- Se registra información sobre la situación legal de la unidad de descripción, las condiciones de acceso o restricción a ellos, identificar las normas de utilización, uso o reproducción. Identificar el idioma de origen del documento, los alfabetos, escrituras, símbolos o abreviaturas empleados. Anotar las características físicas importantes que puedan afectar su utilización. Además de identificar cualquier tipo de descripción relacionado relativa al contenido de la unidad.
- **Área de Documentación Asociada.**- si fuera una copia o reproducción se debe anotar el archivo, organismo o individuo donde obra el original, cuántas copias se tienen y si se localiza en algún otro soporte físico, y si tiene una relación directa con otra unidad de descripción, si se tiene identificado la existencia de otros archivos relacionados con la procedencia y registrar cualquier publicación que se base en la utilización, estudio o análisis de la unidad de descripción.
- **Área de Notas.**- cualquier información adicional importante que no se haya podido incluir en otras áreas.

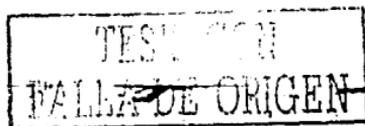
Señala como elementos básicos en cualquier descripción:

- el código de referencia;
- el Título;
- las fechas de creación o fechas extremas de los documentos de la unidad;
- el volumen de la unidad de descripción y ubicar el nivel de descripción del documento; y
- el resto de la información que las descripciones deben contener dependerán de la naturaleza del área de descripción, y de los fondos documentales de que se trate, así como del tipo de sistema que se maneje, es decir, manual o informatizado, del cual dependerá la necesidad de datos en la descripción para darle claridad y eficiencia.

Toda la propuesta tiende a buscar el consenso con los sistemas de los países miembros del consejo, y por ello lo define como:

"Este es sólo el comienzo de un esfuerzo de normalización. Deberán formularse otras reglas específicas para regular la descripción de clases de documentos especiales (tales como documentos cartográficos, películas o ficheros electrónicos, escrituras notariales, títulos de propiedad...) La Comisión Ad hoc de Normas de Descripción está desarrollando una norma de descripción para encabezamientos autorizados, Vocabularios y términos convenidos, que sean usados como puntos de acceso, deben ser desarrollados por cada país o para cada área lingüística" ¹³⁷

¹³⁷ Archivo General de la Nación. "Norma Internacional General de Descripción Archivística, ISAD (G)". Cuadernos del Archivista, No. 3, México, AGN, 1997, pp.11-12.



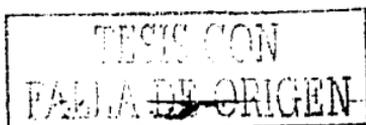
Dentro de este diseño de normas de vocabularios y términos convenidos entre los diferentes países, la norma ISAD-G es una propuesta pero únicamente para la descripción de documentos;¹³⁸ es decir, lo que se refiere a la identificación del documento, el establecimiento de códigos precisos y únicos para su catalogación y localización, para tener un medio claro de comunicación entre los diferentes archivos nacionales, así como con los de otros países. No se refiere a criterios de administración de documentos, de selección, de valoración, ni mucho menos del destino de los mismos.

Por lo que hablar de la existencia de una norma internacional en materia de archivos no es correcto, hay que hacer la precisión de que el proceso administrativo del documento no ha sido aún normado, que se está trabajando en buscar los mecanismos más idóneos para llegar a consensos sobre los tiempos de conservación y las formas de la misma, adaptándolos a los nuevos tiempos, pero aún no se tiene nada oficialmente difundido.¹³⁹

No puede hablarse de una norma archivística general sin aclarar que, *por general*, se refiere a tratar de uniformar conceptos y formas de descripción documental, que poco a poco se irán estandarizando para elevar el nivel de comunicación en la globalidad, pero no se refiere a todo el proceso de la función archivística, ya que su manejo implica además otras actividades como es la catalogación, ordenación, disposición, préstamo, consulta y la más importante, la valoración que de ella se hace en función de la tipificación del ciclo de vida del documento, en relación directa con la

¹³⁸ "Archival Description.- La creación de una representación exacta de una unidad de descripción y de las partes que la componen, en caso de haberlas, por el procedimiento de captación, cotejo, análisis y organización de cualquier información que sirva para identificar la documentación y explicar el contexto que la produjo" Ibid, p 13.

¹³⁹ Conviene recordar que uno de los primeros en tratar de uniformar conceptos en la materia fue Schellenberg al pretender promover un entendimiento general de los principios y las técnicas de los archivos en 1961 y define a los archivos como: "Son todos los libros, papeles, mapas, fotografías u otros materiales documentales, sin consideración de sus características o formas físicas, hechos o recibidos por cualquiera institución pública o privada en consecuencia de sus obligaciones legales o en conexión con la transacción de sus propios asuntos, y preservados o apropiados para su conservación por esa institución o sus legítimos sucesores, como evidencia de sus funciones, política, decisiones, procedimientos, operaciones u otras actividades, o por el valor informativo de los datos que contengan. (...) Por lo tanto, los archivos tienen dos tipos de valores: los valores primarios para la agencia (o dependencia) originadora y los secundarios para otras agencias y para los usos no oficiales." Schellenberg, T.R.- Archivos modernos, principios y técnicas. México, AGN, 1987, p.43.



función de su preeminencia institucional, es decir, si es de trámite, o de periodo de conservación, antes de valorar su envío a destrucción o su transferencia al archivo histórico, para su última fase de vida.¹⁴⁰

Para auxiliar en el proceso de ordenación y creación de índices o guías y referencias la Comisión recomienda algunas normas de ISO:

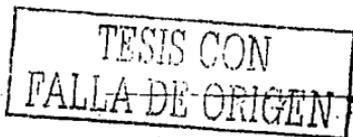
" Las siguientes normas ISO son útiles para el desarrollo y actualización de vocabularios controlados: ISO 5963 – Métodos para el análisis de documentos, determinación de su contenido y selección de los términos de indización- e ISO 2788- Directrices para el establecimiento y desarrollo de tesauros monolingües (...)de descripción debe seguirse la última versión de ISO 690- Referencias bibliográficas, contenido, forma y estructura"¹⁴¹

En este sentido la Comisión del Consejo Internacional de Archivos, respalda las normas de calidad que han sido diseñadas a través de los catálogos llamados ISO, que sirven para calificar supuestamente la calidad y eficiencia del procedimiento en las organizaciones, sin embargo, debemos considerar que éstas normas no fueron diseñadas por los organismos expertos en archivística, como está considerado el Consejo, y que por tanto son consideradas como útiles, pero no son parte de la normatividad que se intenta crear para todos y cada tipo de archivo en los diferentes países; ya que las propuestas surgen por parte de los numerosos miembros del Consejo no solo por las Comisiones o Comités de trabajo del mismo.

Algo importante de mencionar es que la norma ISAD-G propone un glosario de términos dentro de las reglas generales de descripción documental, para que en cualquier país se pueda hablar el mismo lenguaje en la materia, como:

¹⁴⁰ Los sistemas de expedientación proporcionan la estructura mecánica o la columna sobre la cual se agruparán registros o documentos, es decir, que el modelo a adoptar depende de los tipos de documentos; puede usarse un numérico, alfabético, combinado, etc. el procedimiento Dewey por ejemplo, se sigue usando con eficiencia en el archivo de conservación y de trámite de la UNAM: a todos se les asigna un número al ingresar al sistema educativo, el cual será la identificación permanente de su expediente para lo subsiguiente, y para cualquier trámite es la manera más sencilla de ubicarlo; sin embargo, dicho sistema ha sido ampliamente criticado y dejado de usar por la gran secuencia numérica que implica, por lo que se prefiere usar el de procedencia, es decir, respetando el origen y nombre del asunto. Lo que significa que la posibilidad de adoptar una norma internacional implica también respetar las necesidades de las dependencias nacionales, que si ya cuentan con un sistema establecido podrían transformarlo al modernizar sus procedimientos manuales a informáticos, utilizando las bases de datos que ya existen, como la que difunde la ANABAD. Pero en General schellenberg recomienda: que al escoger los sistemas documentales, se debe tener en cuenta que sea: Sencillo, flexible y Expansible. Confrontar: Schellenberg, Op. cit., cap. IX. (nota del autor)

¹⁴¹ Archivo General de la Nación.- "Norma Internacional General... Op. cit., p.12.



- "Access, (Acceso), la posibilidad de consultar los documentos de un fondo, habitualmente sometida a reglas y condiciones.
- File, (Expediente), Una unidad organizada de documentos agrupados juntos para su uso en la gestión del productor o en el proceso de organización archivística, debido a que se relacionan con un mismo asunto, actividad o trámite. Un expediente es, habitualmente, la unidad básica dentro de una serie documental.
- Fonds, (Fondo), El conjunto de documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, producidos orgánicamente y/o reunidos y utilizados por una persona particular, familia u organismo en el ejercicio de las actividades y funciones de ese productor.
- Subfonds, (Sección de fondo), La subdivisión del fondo que contiene un conjunto de documentos relacionados que corresponden a subdivisiones administrativas en las oficinas u organismos que los originaron, o, cuando no sea posible, la agrupación de documentos por criterios geográficos, cronológicos, funcionales o similares. Cuando el organismo productor posee una estructura jerárquica compleja, cada subgrupo puede tener tantos subgrupos subordinados como sean necesarios, para reflejar los niveles de la estructura orgánica hasta la unidad administrativa subordinada más pequeña.
- Serie, (Series), Documentos organizados de acuerdo con el procedimiento administrativo o conservados como una unidad porque son el resultado de la misma gestión o procedimiento, o de la misma actividad, que tienen una misma tipología, o debido a cualquier otra relación derivada de su creación, recepción e utilización.
- Unit of description, (Unidad de descripción), Un documento o conjunto de documentos, en cualquier soporte, tratado como una unidad, y que constituye, por tanto, la base de una sola descripción.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

- o Item, (Unidad documental), la más pequeña unidad de archivo indivisible intelectualmente. Ejemplo: una carta memorando, informe, fotografía, registro sonoro.
- o Finding Aid, (Instrumento de descripción), el término más amplio que abarca cualquier descripción o medio de referencia elaborado o recibido por un archivo en el proceso de establecimiento de control administrativo o intelectual sobre la documentación.
- o Corporate Body, (Organismo), una organización o grupo de personas que se identifica por un nombre propio y que actúa, o puede actuar, como una persona jurídica.
- o Arrangement, (Organización), las operaciones intelectuales implicadas en el análisis y organización de los documentos.
- o Appraisal, (Valoración y selección), el proceso por el que se determina el valor archivístico de un conjunto de documentos.¹⁴²

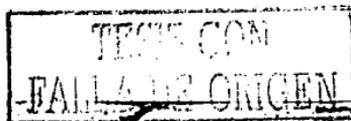
Las anteriores son algunas de las definiciones que se compilan dentro de la norma, pero es prudente señalar que en la traducción Española, por ejemplo, en los niveles de organización de un fondo se señalan las combinaciones posibles, sin embargo se aclara que, dentro de la archivística nacional, se respeta su tradición, suprimiendo algunos de los niveles propuestos por la norma:

"Los niveles básicos sobre los que se asienta la teoría española: grupos de fondos, fondos, series y unidades documentales; no obstante, tienen bastante predicamento entre los profesionales las secciones y subsecciones de fondos. Se rechazan denominaciones como subfondo y subserie que son ajenas a la tradición archivística española"¹⁴³

Se puede apreciar por tanto que la búsqueda de una posible estandarización y homogeneidad de términos y procedimientos de descripción que propone el Consejo Internacional, en la norma ISAD- G, se debe adaptar a las condiciones y la trayectoria archivística de cada país; México debe aplicar la norma en tanto no afecte de manera radical los procedimientos que ya se tienen, respetando la transformación de éstos en la medida de sus posibilidades, por lo tanto, la norma propuesta es aún

¹⁴² Ibid, pp. 13-17.

¹⁴³ Archivo General de la Nación.- "Norma Internacional General... Op. cit., p.43.



perfeccionable de acuerdo a las características de su propia adaptación en los diferentes archivos, pero cuidando de la accesibilidad a los documentos, para el intercambio de información y consulta de los mismos.

En nuestro país, transcurridos décadas, aún mantenemos vigente un proyecto de manejo de archivos preferentemente manuales, principalmente por las condiciones económicas y culturales prevaletentes, ya que aun cuando la revolución tecnológica está ya en pleno apogeo, con una tendencia directa a la implantación del *e-gobierno*, o gobierno en red, dentro del proyecto al cual nos acercamos lentamente, continuamos sin tener aún una norma clara en la protección documental del patrimonio histórico de los mexicanos; ni mucho menos, se puede hablar de una política pública en materia de archivos que propicie directamente la conformación de archivos electrónicos y la implantación de una política pública para ello.

Lo anterior, parece ser consecuencia de las tendencias modernizadoras, donde en este momento de la evolución humana, la historia como ciencia está siendo despreciada por la expectación que suscitan las innovaciones tecnológicas; parece en esta forma de modernidad que nada existe antes de las tecnologías de la información y comunicación, que todo es nuevo, fresco y no tiene pasado.

Parece olvidarse que la historia está íntimamente ligada a la cultura de la conservación de la memoria de la humanidad, que es a través de los documentos existentes que se relata el paso del hombre por la tierra, se verifica su forma de organización, sus actividades, sus sueños y sus ideales. Quedarse con este supuesto es tener una visión corta del propio desarrollo de la humanidad, el desconocimiento de sus avances, diferentes en cada momento histórico, nos hace sentir que día con día se innova, se produce algo nuevo y sin más que recordar.

Sin embargo los documentos, sin importar su formato o soporte, son elemento fundamental para evitar el olvido en la trayectoria del conocimiento y evolución social, desde que el hombre existe, lo que ha dado oportunidad a los nuevos avances; nada surge de improviso, sino de una constante transformación de ideas, conceptos, formas de vida, problemas y por ende, del desarrollo de la cultura humana y la ciencia en general.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Cap. III.- INNOVACION Y MODERNIZACION DE LOS ARCHIVOS EN MEXICO.

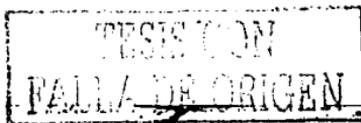
La Reforma Administrativa vista desde la perspectiva de la eficiencia en los servicios, dentro del proceso modernizador inherente a las innovaciones tecnológicas que el mercado del conocimiento proporciona, se ha visto seriamente cuestionada en su eficacia, al grado de incorporar conceptos y técnicas del ámbito privado en la actividad gubernamental, como la gerencia pública y el concepto de calidad y servicios al cliente. Por considerar que para la eficiencia del mercado la administración privada tiene un mejor antecedente de utilización de herramientas calificadas con mayor calidad, que la administración pública, sin que se haya probado tal eficacia.

Las directrices que nos marcan la pauta para la transformación de los medios manuales de trabajo y de comunicación en flamantes medios electrónicos que facilitan las labores cotidianas, son las innovaciones tecnológicas, que diferencian etapas de evolución entre países denominados ricos y pobres, ya que los primeros están a la vanguardia en la utilización de nuevos equipos y los segundos, a la caza de los nuevos inventos.

Todo este panorama, nos crea un sinnúmero de variables a considerar en el diseño de las políticas públicas al interior de nuestro país y con relación al contexto mundial; sin embargo, la gestión pública mantiene vigente su misión histórica de dotar a la ciudadanía del país los servicios que ésta le requiere, con calidad, eficiencia, equidad y transparencia, sobre todo en el actual orden político definido como Democrático¹⁴⁴

La transparencia y la rendición de cuentas involucra precisamente el control que a través de la información se haga de las actividades realizadas por el sector público,

¹⁴⁴ "La democracia en México y en el mundo está sujeta a discusión, interesa diferentes aspectos de la vida pública, este debe ser como la representación de las minorías, el plebiscito, la rendición de cuentas, el referéndum, poderes públicos, el juicio político y la estructura de la distribución del poder a través de el tema central para el perfeccionamiento jurídico e institucional de la democracias, de acuerdo a las problemáticas que se enfrentan en cada nación y de acuerdo a las necesidades ciudadanas ante quienes las gobiernan. La discusión sobre el orden político en democracia es creciente y supone en sí la posibilidad de perfeccionar los derechos y las instituciones que las sociedades se han dado para vivir los asuntos públicos y para establecer sistemas políticos fundados en la legitimidad y el derecho." Fuentes, Mario Luis.- "Democracia y desarrollo social" en Milenio diario, viernes 31 de mayo del 2002.pág. web: Milenio.com – Milenio diario.



tanto para las instituciones reguladoras de la función pública, como para el rendimiento de cuentas a la ciudadanía; éste último es considerado ya como un proceso necesario e irrevocable, ya que todo país que se considere medianamente democrático debe enarbolar la rendición de cuentas como bandera de legitimidad del sistema político vigente.

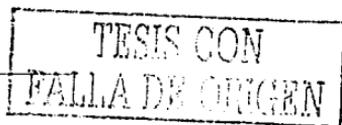
"Las intersecciones entre el Estado y el Mercado obedecen a un complejo sistema de contradicciones, que emerge de los conflictos que se entranan entre decisiones y restricciones, entre demandas y capacidades, y entre medios y fines. Estas relaciones antagónicas dan lugar a pactos institucionales, sociales y económicos entre el Estado y el mercado que se ajustan y se adaptan a los cambios del sistema político. En la celebración de los pactos aludidos, los gobiernos y las oposiciones democráticos concretizan a través de leyes e instituciones la trama de las intersecciones entre el Estado y el mercado... Resulta inadmisibles que en los albores de I siglo XXI, según opiniones de expertos, solo 15 países registraron tasas de crecimiento y desarrollo positivas, durante el periodo 1980-1996, mientras que en ese mismo periodo más de 100 naciones se han estancado o deteriorado económicamente. Lo cual pone de manifiesto, el hecho de que hoy más que nunca la política debe estar al servicio del hombre para su desarrollo integral."¹⁴⁵

En este sentido, el rendimiento de cuentas como parte de la filosofía de los sistemas democráticos y en proceso de modernización, requiere de la disposición de la información para que se tenga acceso a ella (ta no considerada como reservada, o de Seguridad Nacional), que involucra detrás un proceso de selección, clasificación, orden y disposición para su consulta, ya sea de manera manual o a través de las computadoras, para consulta de Intranet ¹⁴⁶ o de internet. ¹⁴⁷

¹⁴⁵ Ramos Torres, Daniel.- **Gobierno y Oposición Democrática**, México, Colegio Nacional De Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C. 1999, p.120-121.

¹⁴⁶ Medios internos de comunicación electrónica "la incorporación de tecnologías al funcionamiento interno de la empresa, constituyendo las *intranets*; son webs internas a la empresa, una red privada, LAN o WAN, que aprovecha la anchura de la banda de la red privada(...).no hay mas que instalar una red local TCP/IP y un browser de vweb, poniendo nuestros ficheros HTML en el servidor, que se amplían al uso de los Groupware (conjunto de tecnologías, correo electrónico, bases de datos documentales, corporativas, imágenes, ofimática, workflow,) que usadas conjuntamente hacen más eficiente y eficaz el trabajo en equipo".- Mariano Simiriani.- **Intranets, empresa y gestión documental**, Madrid España, McGraw-Hill de Management, 1997, pp.44-46.

¹⁴⁷ "World Wide Web es un servicio de Internet. Es un sistema que permite el acceso por red telefónica, a coste de llamada local a documentos multimedia, enlazados entre sí y que residen en servidores situados por todo el mundo. Está disponible en cualquier lugar y a cualquier hora de cualquier día, desde cualquier plataforma, y las posibilidades de búsqueda de información son prácticamente ilimitadas(...).la capacidad *multimedia* significa que los documentos del vweb, ficheros llamados páginas Web, pueden contener enlaces con texto, imágenes, gráficos, sonido y video(...).se llama *navegación* al recorrido de documentos que podemos hacer a través de estos *enlaces* de las páginas, ayudados por índices de documentos." *Ibid*, p.41.



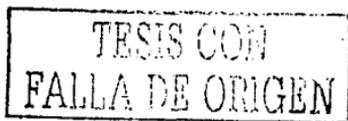
En este punto se resalta la tendencia, muy actual, de tener información disponible en medios electrónicos, superando la fase de documentos impresos y hablando modernamente de archivos electrónicos que puedan conformar la red mundial a la que todos los países modernos aspiran tener y pertenecer.

Surge entonces el problema de qué hacer con los grandes volúmenes de papeles que toda institución ha generado a lo largo de su vida; el qué tipo de documentos estarán disponibles en general, suponemos y damos por hecho la existencia de archivos bien inventariados, catalogados, ordenados, debidamente resguardados y protegidos, sin tener constancia de ello. Los archivos siguen siendo el verdadero punto de partida para la difusión de datos, documentos y finalmente, son las plataformas básicas para proporcionar información, es decir, elementos útiles para la toma de decisiones basada en experiencias o casos probados por su eficiencia o carencia de ella.

De tal suerte que por ello iniciamos este capítulo con la revisión rápida de las experiencias vividas en otros países en materia de Archivos, sus tendencias hacia la transformación de archivos manuales a electrónicos, sin olvidarse de los primeros y sin relegarlos al "Archivo Muerto", como parece aún es privilegio de muchas dependencias en nuestro país.

3.1.-Tendencias internacionales: las experiencias archivísticas en Canadá y España.

Tomando como parámetro estos dos países, que tienen muy diferente trayectoria en cuanto a la formación histórica de su cultura, organización política actual, sobre todo en la tradición, conformación y desarrollo de su política de archivos públicos nacionales. Se referirá en primera instancia una síntesis histórica del desarrollo archivístico, luego sus avances y noticias actuales en el rubro de los archivos electrónicos, como parte del acceso a la información gubernamental tendiente a vincularse a los servicios en red, llamados de forma genérica como: *e-gobierno*.



3.1.1.- Canadá, antecodentos y tendencias actuales.

En Canadá¹⁴⁸ los archivos son parte importante de sus historia, como colonias de distintos países del mundo, la diversidad cultural les dio disímiles matices, mismos que conforman su riqueza histórica, ya que como nueva sociedad de inmigrantes en su mayoría, construyen una vida reciente en comparación a la mexicana, que tiene siglos de historia antes de la conquista y que inicia con una tradición archivística formal desde 1790, pero que tiene desde mucho antes de la conquista en 1490 antecedentes de creación de documentos en los códices de nuestra cultura prehispánicas.

Posterior a la lucha por la conquista inglesa del territorio canadiense, queda ineludiblemente establecida la necesidad de tener archivos, ya que en:

"Los artículos de la Capitulación en Montreal, en 1760, señalaban que los archivos que contenían los derechos y obligaciones de los ciudadanos deberían permanecer en la colonia. Mientras que los restantes deberían ser enviados a Francia. En 1790 una ordenanza autorizó al ejecutivo para dar órdenes de arreglo, publicación, conservación y disposición de los "papeles manuscritos y registros", que habían sido retenidos en la colonia"¹⁴⁹

La idea de erigir un edificio de archivos lo refieren por el año de 1731, con el intendente Hocquart, mucho antes de la Confederación, luego en 1778 se retomó la

¹⁴⁸ "Canadá es un nombre derivado del término Kanata, que en primitivo lenguaje Hurón iroqués significa aldea o asentamiento. El inicio del descubrimiento comenzó con la expedición del John Cabott (italiano) en 1497, cuando pisó por primera vez lo que hoy es Terranova. El continuador fue Samuel de Champlain.(...)El comercio de pieles atrajo a los ingleses asentados en Nueva Inglaterra (noroeste de EU.) adentrándose comercial y militarmente en el territorio descubierto por Francia, y en 1670 se funda la Real Compañía de la Bahía de Hudson, con un territorio prácticamente soberano en manos británicas, que abarca lo que hoy comprenden las provincias de Manitoba, Saskatchewan, Alberta y los territorios del noroeste. En 1791 el Canadá Act dividió Québec en dos provincias: La Alto-Ontario- y el bajo, al oeste, la actual Québec. En 1667, Nace la Confederación, (La British North América Act Constitución), unió el dominio de Canadá con Escocia y nuevo Brunswick, definiendo los derechos de la Federación; y de las Provincias. En 1932 se adopta una nueva Constitución en base a la de 1867, añadiendo la Carta de los Derechos y libertades y el reconocimiento y afirmación de los pueblos aborígenes; al año siguiente se modifica para reconocer los derechos de los aborígenes sobre sus tierras. En 1990 se revisa el Acuerdo del Lago Meech, sometándolo a la votación de las provincias, el cual concedía a Québec especiales derechos y poderes, se frustró, se revisó de nuevo en 1992 con el Acuerdo de Charlottetown, que nuevamente fracasa ante el referéndum y finalmente en 1996 ante un escaso margen, se concluye con la no Independencia de la Provincia.

<http://www.docuweb.ca/SpainInCanada/english/canada/historia.html>

¹⁴⁹ Secretaría de la Presidencia. Archivos. Colección seminarios No.5, México, Dirección General de Estudios Administrativos, 1976, pp.129-230.



discusión sin que pasara nada. Es hasta con el hombre clave de la historia en esta materia, que surgen los cambios: Douglas Brymner.

"En 1868 un Acta del Parlamento Federal asignaba al Secretario de Estado la responsabilidad del cuidado de los archivos públicos. Cuatro años después, en 1782, se designó un archivista federal como empleado en el Departamento de Agricultura"¹⁵⁰

En 1872 la Sociedad Histórica y Literaria de Québec logra que el Parlamento aprobara la cantidad de \$4,000.00 dólares y que nombrara a Douglas Brymner Archivista General, iniciando así la institución nacional, pero sin tener facultades sobre los documentos del gobierno, sino para que procurara la adquisición de documentos privados y copias de los de los gobiernos británico y francés, que fueran parte de su historia. En 1873 logró adquirir aproximadamente 400,000 documentos que conformaron la adquisición más importante de los nuevos archivos; relacionó y copió los que consideró importantes de los existentes en Inglaterra. Entre 1874 y 1880 ordenó cronológicamente y por materia, los documentos militares, la publicación de colecciones del gobierno federal y provincial y se prepararon los primeros catálogos e índices.

Para ese tiempo se tenía también ya en Estados Unidos de Norteamérica una Asociación Histórica Americana, que pugnó por emular las acciones canadienses y conformar los archivos de su país. Cuando Brymner fue invitado a dar una conferencia, dijo de su creación:

"Mi ambición ayuda al establecimiento de una gran bodega sobre la historia de la Colonia y de sus colonizantes en sus aspectos políticos, eclesiásticos, industriales, domésticos y en todos los otros de sus vidas."¹⁵¹

En 1895 Brymner solicitó al gobierno un nuevo espacio físico, además de recomendar que la documentación pública de antes 1867 fuera transferida al archivo, donde se organizaría cronológicamente por materias. Debido a ello, se designó en 1897 un Comité Departamental para informar a la Junta del Tesoro sobre el estado de los documentos públicos.

¹⁵⁰ Ibid, p.130.

¹⁵¹ Ibid, p.61.



"La comisión señaló la falta de uniformidad y sistemas de arreglo y conservación de los mismos en varios departamentos, sugiriendo su centralización bajo el cuidado del Archivista General y del encargado de Documentos."¹⁵²

Es hasta 1903 que el gobierno se decide a hacer caso a las recomendaciones hechas en 1898, emitiendo la orden para que se concentrara bajo la dirección del Ministro de Agricultura "(...)guardar y preservar los archivos de Canadá sí como otros documentos archivos y registros que tendieran a promover el conocimiento de la historia de Canadá y a proporcionar los de eventos históricos que pudieran ser interesantes."¹⁵³

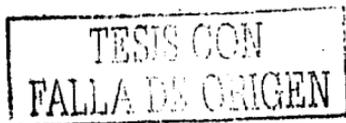
En 1904, tras la muerte de Brymner, se nombró un nuevo archivista y nuevo edificio que albergaría ya no solo los documentos privados de la historia de Canadá sino también los gubernamentales. Y en base a estos elementos se firmó el Acta de Archivos de 1912, donde el Parlamento transformó el área en *Archivos Públicos de Canadá*; acta que continua vigente dándole a los archivos independencia y autonomía institucional, con la filosofía de tener una sola agencia responsable de la documentación gubernamental con valor histórico, y de materiales de todas clases que revelen la verdad sobre cualquier aspecto de la vida de este país, con la responsabilidad de hacerlos accesibles a través de índices, publicaciones o copias.

La guerra y la depresión económica del '29 afectaron profundamente el desarrollo de la institucionalización de los archivos, donde la propuesta de creación de la Oficina de documentos públicos quedó aplazada y la recepción de expedientes de la primera guerra mundial se rechazó hasta lograr nuevo espacio y personal.

Para el periodo de 1948-1968, se nombró al doctor Wilian Kage Lamb como Archivista provincial y bibliotecario de Columbia Británica y Bibliotecario General de la Universidad de Columbia Británica y cuarto Archivista General, además de Jefe de la Biblioteca Nacional. Al mismo tiempo se crea la Comisión Real para el Desarrollo Nacional de las Artes, Letras y Ciencias (Comisión Masseg), que se preocupó por construir un nuevo edificio para la Oficina de Documentos Públicos. El 20 de junio de 1967 los Archivos Públicos estrenaron edificio en la Calle Wellington, compartido con

¹⁵² Secretaría de la presidencia, Archivos, Op. cit., p.62.

¹⁵³ *Ibid.*, p.64.



la Biblioteca Nacional. Con un presupuesto impresionante de cerca de 12 millones de dólares y una planta de personal de 700 personas para finales de 1970.

Para 1950 la clasificación de los documentos se inclinó por el "principio de procedencia" que internacionalmente se aceptaba como el mejor sistema, adoptando el de "grupos de documentos" por agencia o departamento y los manuscritos organizados en la División de Manuscritos, además de los mapas de materiales gráficos. En 1956, se transfirió la Unidad Central de Microfilm del gobierno a los Archivos Públicos para procesar los grandes volúmenes ya concentrados además de establecer un programa entre Canadá y Europa, (Gran Bretaña y Francia).

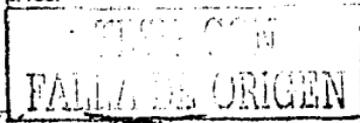
En 1960 fue establecida la Real Comisión para la organización del gobierno de Canadá (la comisión Glassco), la cual identificó la administración de archivos como elemento importante del desarrollo del país, investigando la situación de otros países para comparar las condiciones de la propia, recomendando la existencia de una Acta de Archivos Públicos, solicitando al Archivista General recomendar los puntos principales a incluir y se consultó a un grupo de expertos, surgiendo la orden PC1749-1966, que entró en vigor en octubre de 1966. De aquí se conforma un Consejo de Asesoría de Archivos Públicos:

"Se compone de doce miembros, de los cuales 9 son funcionarios menores del gobierno federal y los otros 3 son un representante de la Asociación Histórica Canadiense, uno de la Asociación de Ciencias Políticas Canadienses y otro, de la Institución de Administración de Archivos..uno de los más útiles trabajos hechos por los subcomités ha sido el estudio y las recomendaciones del acceso, estandarización de formas y las clasificaciones de los archivos administrativos."¹⁵⁴

En el Seminario Internacional sobre Administración de Archivos llevado a cabo en México, en agosto de 1975, se dijo que los Archivos Canadienses estaban integrados por:

"(...)un edificio con capacidad para 150 millones de documentos ubicados a lo largo de 24 km. de estantes, con cerca de 15 mil rollos de microfilmes, 3/4 de millón de mapas, dibujos y diseños arquitectónicos; más de 3 millones de fotografías, unas 10 mil pinturas dibujos y acuarelas; casi 75 mil litografías; un núcleo aproximado de 20 millones de pies de películas y varios miles de discos; 100 mil libros y 8500 medallas, junto con más de un millón de pies cúbicos de documentos inactivos de los departamentos gubernamentales, en una cadena de centros a través de Canadá (...)se practica una producción de millones de

¹⁵⁴ Secretaría de la presidencia. Archivos, Op. cit., p. 139.



imágenes en la computadora, donde se almacenan registros en máquinas de lectura (...) ayudas de localización con una rapidez sorprendente¹⁵⁵

Estos significativos avances para 1975, nos marcan una diferencia fundamental en la cultura histórica de Canadá y México, para ese entonces, al Archivo General de la Nación aún no tenía un inmueble propiamente dicho, es como ya se mencionó en capítulo anterior, hasta 1977 y después de este Seminario Internacional, que se le designa la antigua cárcel de Lecumberri, para repositorio de los acervos mexicanos.

Otro factor que salta a la vista en los archivos nacionales, es que en pleno siglo XXI, no tiene autonomía, ni presupuesto, carece de facultades para concentrar toda la documentación privada que sea de relevancia histórica para el país y mucho menos, cuanta con una sólida Fundación Privada que le pudiera ayudar a recuperar los materiales que sobre nuestra historia se encuentran en el extranjero. Somos un país de pobres que no ha buscado su enriquecimiento cultural a la misma velocidad que otros países; que no ha podido separar las decisiones políticas sexenales, ni la falta de estabilidad en los empleados y la ausencia de planes por un proyecto integral, que le permita mantener un objetivo nacional firme a través del tiempo.

Otros datos importantes de referir de la Experiencia de Canadá es que desde 1970, se delimitaron los conceptos para la definición de actividades y planes de los Archivos públicos, es decir se dejó en claro la idea de tener "Archivos totales" y la "total utilización de archivos". En el primer concepto se refiere a tener un control sobre la administración de documentos activos, concentración de los inactivos, la microfilmación, adquisición, preservación y acceso a los materiales fuente de cultura nacional; el segundo concepto se refiere a la apertura de los mismos al mayor número posible de personas, con políticas populares y ampliación de la participación del público para la cooperación de proyectos de mantenimiento y conservación del patrimonio cultural.

*Con el fin de alentar el uso de estos expedientes, los archivos públicos lanzaron en 1973 un programa de difusión (...) una docena de exhibiciones sobre una variedad de temas, que circuló por todo el país (...) cada uno de los diez archivos provinciales, estrechamente conectados. La relación de enlace de los archivos públicos con otros repositorios archivísticos, asociaciones e individuos, a lo largo de Canadá tiende a expandirse. La asociación más relacionada con la de Archivísticas, la Asociación Histórica Canadiense y

¹⁵⁵ Ibid, p. 68.



la Asociación Canadiense de Bibliotecarios sobre Mapas, continúa sus relaciones internacionales con la UNESCO, y otros países.¹⁵⁶

Los archivos públicos en Canadá son independientes, bajo la dirección de un Archivista General, designado por el Gabinete, el cual tiene rango de Delegado Ministerial, se sectoriza en el Ministerio de Cultura, a donde corresponden también la Biblioteca, Museo Nacional, Centro Nacional de las Artes y Junta Nacional Canadiense.

En 1985 se Creó el Consejo Canadiense de Archivos, para establecer consensos entre los diferentes puntos de vista que sobre la materia aun existían, y buscar promover los intereses comunes, entre la federación y las provincias, para con ello lograr la evolución y viabilidad del sistema de archivos en Canadá; con los siguientes propósitos:

- Identificar prioridades,
- Proponer recomendaciones sobre sus sistemas de operación y financiamiento,
- Establecer y desarrollar el manejo de programas de asistencia archivística entre comunidades,
- Asesorar al Archivista Nacional,
- Promover una mayor comunicación entre los distintos componentes del Sistema Canadiense; y
- Relacionar la responsabilidad archivística con la toma de decisiones y el público en general.¹⁵⁷

La estructura organizacional de sus Archivos Públicos, corresponde a la división funcional de la operación de servicios, con las áreas indispensables para disponer, organizar, custodiar y conservar la diferente información que conforma la cultura del país:

*Los archivos públicos tienen tres direcciones: *Histórica*, responsable de la adquisición, custodia, arreglo, descripción y servicios de referencia de todo el material archivístico, la de *Administración de Documentos*, responsable de toda la variedad de servicios de administración de documentos para el gobierno federal, de almacenamiento de los centros

¹⁵⁶ Ibid, p.70.

¹⁵⁷ www.cdncouncilarchives.ca/cas.html: 28-05/2002. (traducción libre)



de documentos y de servicios de referencia de los que están inactivos en las agencias y departamentos federales de gobierno tanto en la capital como en todo Canadá; y la de *Servicios Técnicos y Administrativos*, que proporciona servicios administrativos, financieros y técnicos para los Archivos Públicos y la Biblioteca Nacional. Además se encarga de las relaciones públicas, publicaciones y servicios de exhibición.¹⁵⁸

Importante de señalar es que el área de Administración de documentos, es responsable de todos los servicios de administración de los centros de documentos del gobierno federal es decir, tiene plenamente establecida la autoridad para instruir, ordenar, analizar y autorizar las acciones archivísticas dentro de éstas áreas gubernamentales a través de una permanente actualización de los administradores:

"Los Archivos públicos son también responsables de la capacitación en microtecnología dirigido a administradores de documentos del gobierno federal, mediante cursos que se realizan anualmente.(...)La relación integral entre los archivos y la administración de documentos es una de las características más importantes que ha de destacarse. Su influencia en el manejo de información , en este siglo, es tal que se ha constituido como un modelo a seguir por otros países."¹⁵⁹

La calidad de la administración de los documentos públicos se refiere a la clasificación de uso, temporalidad e información que pueda ser relevante para la historia del país, dejando de ser considerados como del gobierno en cuanto pasan de ser documentos de trámite y en ese momento, se les designa como documentos de todos, por tanto deben ser resguardados, analizados y depurados por especialistas en la materia.

La apuesta a la informatización de los archivos ha llevado a Canadá a contar con una red nacional de información que le permite estar conectada en casi todos los rincones del país, su *e-gobierno* es uno de los más avanzados del mundo, tiene una gran versatilidad y accesibilidad a todas las áreas de su estructura orgánica; el primer ministro tiene incluso una página web donde puede consultarlo directamente la ciudadanía, su vinculación con todas las áreas de gobierno impresiona incluso a un extranjero que vía Internet pude tener acceso a su información, como fue el caso de mi búsqueda.

La continuidad que se le ha dado a la función ha llevado a que en la actualidad, los archivos públicos tienen una red nacional que permite la consulta por medio de

¹⁵⁸ Secretaría de la presidencia. Archivos, Op. cit., p.71.

¹⁵⁹ Ibid, pp. 74-75.



Internet, a casi todos sus acervos, la red entre los archivos públicos y provinciales es directa, a través del mapa de sitio se puede acceder a cualquiera de ellos, ya que éstos por seguridad de los fondos deben permanecer en sus lugares de procedencia y estar a disposición de todo el público, no solo de los investigadores e historiadores.

En el Seminario Tecnologías de la Información para el Desarrollo de la Administración pública, denominado TIDAP,¹⁶⁰ llevado a cabo en el World Trade Center de la Ciudad de México, Canadá presentó sus tendencias actuales sobre el gran desarrollo que han logrado en la aplicación de tecnología para eficientar los servicios gubernamentales:

Servicios Gubernamentales en Canadá - Revisión General:

- *El gobierno del Canadá es una organización grande y compleja.*
- *126 agencias y departamentos federales responsables por más de 1.600 programas y servicios.*
- *Todos los niveles proporcionan servicios que afectan la vida cotidiana de los canadienses. Por ejemplo:*
 - *Federal – seguridad salarial, servicios empresariales, pasaportes*
 - *Provincial – salud, educación, permisología (licencias de manejo, cacería y pesca)*
 - *Municipal – agua, servicios, bibliotecas, servicios comunitarios.*

La tecnología respalda las operaciones gubernamentales hoy en día...

- *Casi 4 millones de solicitudes de página por semana en el sitio web principal de Canadá (Canada.gc.ca)*
- *100,000 visitantes diarios al Banco de Empleo (25,000 ofertas de trabajo en línea cada día)*
- *11 millones de declaraciones de impuesto fueron entregadas electrónicamente (Internet, declaraciones electrónicas o por teléfono) este año, incluyendo 1,5 millones vía Internet.*
- *Aproximadamente 6 millones de intercambios de correspondencia con el gobierno vía e-mail diariamente.*

De acuerdo con los canadienses, un gobierno en línea...

- *La satisfacción con los servicios del gobierno está fuertemente ligada a la satisfacción general con la realización del gobierno*

¹⁶⁰ INEGI, INAP, SECODAM, et al. e- gobierno: *La innovación de los servicios públicos*, Memoria del Seminario Tecnologías de la Información para el Desarrollo de la Administración Pública, Septiembre del 2001, CD.

- 73% de los canadienses que usan los servicios por Internet están muy satisfechos con la calidad del mismo
- 67% de los canadienses tienen acceso a Internet y 52% de estos usuarios han visitado un sitio GdC en los últimos 3 meses
- 77% cree que el Internet mejorará la recepción de los servicios del gobierno de Canadá¹⁶¹

Para lograr los beneficios al ciudadano, la iniciativa del GEL (Gobierno en línea) debe ser:

- *Coordinada*: para alcanzar el progreso a través de GdC (infraestructura común, políticas, etc.)
- *Colaboradora*: a través de departamentos y jurisdicciones, involucrando tanto al sector privado como a las organizaciones sin fines de lucro.
- *Costo neutral*: a través de los canales de entrega de los servicios: incrementando el uso de los canales de auto-servicio para transacciones rutinarias
- *Transformadora*: se mueve a través de la re-ingeniería de servicios e integración, con el tiempo, donde tenga sentido
- *Innovadora*: usando probadas y bien fundamentadas tecnologías y socios en el sector privado.

El gobierno ha hecho inversiones corporativas estratégicas...

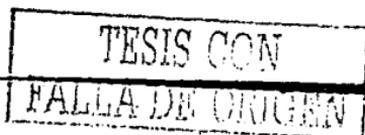
- Hasta \$130 millones para acelerar los servicios en línea
- fondo más popular / servicio de largo alcance
- Hasta \$135 millones para construir la infraestructura para asegurar los servicios en línea
- canales seguros, clave pública de infraestructura, directorios
- Hasta \$15 millones para continuar la creación del marco político
- privacidad, seguridad, administración de la información, mejoramiento de los servicios, recursos humanos
- Los departamentos y las agencias también están reuniendo sus propios fondos y/o iniciativas de políticas/programas relacionados.

¿Dónde estamos hoy en día?

El sitio web de Canadá ha sido rediseñado para:

- Algunos de los proyectos en realización del gobierno en línea:

¹⁶¹ Memoria del Tidap. Oficina de Información de Canadá, México, INEGI, et al., Primavera 2001. CD.



- Para canadienses: seguro de empleo; declaración de impuestos; solicitud de pasaportes y un sitio web de empleos
- Para las empresas canadienses: registro de empleo; registro de empresas y facilidades electrónicas
- Para los extranjeros: estatus de las solicitudes de ciudadanía
- Agenda de política enfocada - con respecto a la privacidad y los asuntos de administración de canales
- Infraestructura común bajo progreso

Gobernar en línea...



Government of Canada
Gouvernement du Canada



Français	Contact Us	Help	Search	Home
What's New	About Canada	About Government	Publications	E-Services and Forms

Prime Minister of Canada

Departments and Agencies

Government Contacts

Frequently Asked Questions

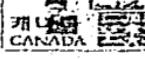


Canada Site
Services For You



E-Services
Announcements

Information and Service Gateways for:

	<p>Canadians Health, Jobs, Taxes</p>
	<p>Canadian Business Financing, Taxation, Human Resources</p>
	<p>Non-Canadians Visiting, Immigrating, Doing Business</p>

Search: 

More Search Options

Important Notices

[Français](#) | [Contact Us](#) | [Help](#) | [Search](#) | [Site Map](#) | [Home](#) | [1-800-960-0844](#)

This site is maintained by the Communications Coordination Services Branch of Public Works and Government Services Canada.

TESIS CON
 FALLA DE ORIGEN

- Liderazgo
- Blancos a enfocar/Puntos de referencia
- Infraestructura común y normas
- Legislativo actualizado y marco político
- Inversiones estratégicas
- Comunicaciones y compromiso

...en un ambiente mundial y competitivo.

• Canadá es el no. 1 entre 22 naciones, adelante de los E.U., Inglaterra y Australia (Accenture. Abril 2001)

♦ • Éxito basado en el enfoque centrado en el ciudadano con salidas y agrupaciones de materias en el núcleo del sitio web de Canadá recién rediseñado www.canada.gc.ca

♦ • Mantenerse como líder requiere la colaboración de todos los departamentos a través de todas las jurisdicciones - integración de servicios y administración de canales cruzados

Montreal

DMR
PNCmedia
CGI
LGS
Zero Knowledge
Bell Emergis

Ottawa

Array Development

Xwave
Calian

Vancouver

Sierra Systems
Novacom
Hivotal
Burnside
Class Software Solutions
Municipal Software



Oficina del jefe de Información
Secretaría del Consejo del Tesoro Nacional de Canadá
Septiembre 2001

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Los gobiernos están invirtiendo para ponerse en línea

□ Fortaleciendo las relaciones con el ciudadano:

- Mejoras en los servicios públicos (acceso, calidad, receptividad).
- Facilitar la participación en la creación de políticas.
- Mejorar la responsabilidad y la transparencia ante los ciudadanos

□ Fortaleciendo la economía:

- Reduciendo el costo y las cargas fiscales de las transacciones con el gobierno.
- Alentando la innovación.
- Proporcionando un ambiente que facilite la creación de políticas.

□ Renovando la administración pública:

- Innovación para actualizar los procesos internos.
- Renovando la fuerza laboral.

En octubre del 2001 El consejo Canadiense de Archivos (*Canadian Council of Archives*, creado en 1985), puso en operación el CAIN, (*Canadian Archival Information Network*), para permitir el acceso a través de la red a sus instituciones archivísticas en todo el país.

Como parte del programa de cultura a través de internet, por el *The National Archives of Canada and the Department of Canadian Heritage through the Canadian Culture Online Program*, donde los interesados pueden tener acceso a textos históricos, mapas obras de arte, documentos científicos, etc. y a los catálogos de descripción de los documentos de sus archivos provinciales; con la finalidad de difundir la cultura y la historia del país, facilitando a todos aquellos interesados poderse acercar de forma rápida y tener acceso a los distintos archivos a través de sus sistemas domésticos.

Esto es Canadá en los umbrales del siglo XXI, un país que nos permite ingresar a sus plataformas nacionales de información, los archivos, porque para ellos quedó claro hace mucho tiempo que legislar sobre la materia era imprescindible, ya que su historia sólo se puede conocer a través de sus documentos, escritos, electrónicos, visuales o auditivos. La cultura es parte cotidiana de este polifacético país. A México le falta mucho camino por recorrer en la administración de documentos, se tienen las bases, faltan por construir las infraestructuras necesarias.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

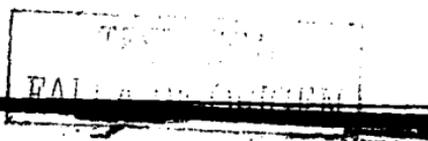
3.1.2.-España, antecodexos y tondencias actuales

España,¹⁶² como nuestra conquistadora, nos fue proporcionando a lo largo de la historia en común, nuevos conocimientos sobre la organización y administración del gobierno, conforme a sus propias características, virtudes y defectos; mismos que determinarían por siglos la versión mexicanizada de la tradición ibérica.

La historia de la archivística en España, refiere que es a partir de la edad media donde los archivos cobran auge, por la consideración que los reyes les tenían, al ser instrumentos de prueba de derechos y títulos de propiedad, se destaca entonces la concepción jurídica que se tenía de éstos y por ende, su importancia, de donde deriva la palabra *thesaurum*, que significa "tesoros de cartas" y que se usaba indistintamente para referir a los documentos o al lugar donde se custodiaban.

"(...)fundamentalmente títulos de derechos sobre posesiones y rentas, privilegios pontificios, contratos matrimoniales, testamentos, actas de investidura y homenaje, tratados de paz, treguas o alianzas firmados con otros príncipes y soberanos, etc. a esta serie de documentos vendrán a unirse desde el siglo XIII otros de gran importancia y complemento de ellos, los registros, que consisten en las copias de la documentación emitida por la chancillería, organismo éste especializado que surge en la corte de los reyes y los grandes señores para la expedición de los documentos. (...)Durante los siglos XIV y XV asistimos a la consolidación de las monarquías, (...)desde la cual se tenderá hacia una centralización de las funciones administrativas. Estas contarán con sus propios archivos e

¹⁶² "Los romanos bautizaron el territorio peninsular con el nombre de Hispania (s.III a.c.). El pueblo español es una mezcla de los pueblos indígenas de la península Ibérica con otros: los celtas, un pueblo de la Europa atlántica, los iberos, fenicios, griegos, cartagineses, romanos. Todos ellos pueblos mediterráneos, y a los suevos, vándalos y visigodos, pueblos germánicos. También están presentes los elementos semíticos, en especial de origen árabe y judío. Hay varios grupos lingüísticos en España que han mantenido una identidad cultural propia. La Constitución española de 1978 reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran; de ahí que determinadas provincias con características históricas, culturales y económicas comunes, los territorios insulares y las provincias con entidad regional histórica hayan accedido a su derecho al autogobierno, constituyéndose en comunidades autónomas. España comprende 50 provincias integradas en 17 comunidades autónomas: Andalucía, Aragón, Principado de Asturias, Islas Baleares, País Vasco, Canarias, Cantabria, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Cataluña, Comunidad Valenciana, Extremadura, Galicia, La Rioja, Comunidad de Madrid, Región de Murcia y la Comunidad Foral de Navarra, así como dos ciudades autónomas, Ceuta y Melilla. Cada una de las 17 comunidades autónomas elige una asamblea legislativa unicameral, que selecciona a un presidente entre sus propios miembros. Siete de las comunidades autónomas están compuestas por una sola provincia, las otras 10 están formadas por dos o más. Cada una de las provincias, 50 en total, tiene un gobernador civil nombrado por el ministro del Interior. Cada una de sus más de 8.000 municipalidades está gobernada por un concejo elegido popularmente, que a su vez elige a uno de sus miembros como alcalde. La Constitución de 1978 estableció la aconfesionalidad del mismo y la libertad religiosa." :www.encarta.com



irán adquiriendo progresivamente un volumen considerable, convirtiéndose de tesoros de cartas (thesaurum) en verdaderos archivos.¹⁶³

Los archivos más antiguos son los provenientes de la Corona de Aragón, base del hoy Archivo del Reino de Valencia; los del Reino de Navarra, antes de unirse al de Aragón, y los del Reino de Castilla en Simancas, creado por Carlos I, es hasta finales del siglo XVIII cuando se crean dos nuevos y ya en el siglo XIX, dos más, para fortalecer la tradición archivística:

"A comienzos de la Edad Moderna España cuenta con un número de archivos nada despreciables. (...) Durante este período los archivos gozarán de un carácter patrimonial de la corona, y constituirán las herramientas fundamentales del monarca a la hora de poder justificar sus derechos. A pesar de ser archivos públicos la accesibilidad estará estrictamente limitada a un número reducidísimo de personas, entre ellos algunos de los cronistas reales."¹⁶⁴

Desde 1996 se puede acceder, a través de Internet, a la base de datos ARIADNA, que ofrece más de un millón de descripciones de sus fondos. En cuanto a los antecedentes históricos sobre la tradición archivística destacan tres principales obras en España: la que ahora es Biblioteca Nacional que fue fundada por el Rey Felipe V en 1712, con el nombre de Biblioteca Pública de Palacio, lugar que recopiló importantes documentos antiguos de la edad media y de las coronas españolas en primer término, y posteriormente, diversos documentos importantes para la historia del país, el Archivo General de Indias en 1778 y el Archivo Histórico Nacional de España en el año de 1866, el cual se debe a la Reina Isabel II que dispone la creación del mismo; así como la desincorporación de la Biblioteca Nacional:

"En 1836 dejó de ser propiedad de la Corona, pasó a depender del Ministerio de la Gobernación y recibió su actual nombre de Biblioteca Nacional. Durante el siglo XIX ingresaron (por incautación, compra o donación) la mayoría de los libros antiguos y valiosos que conserva hoy en día. Su actual sede, en el paseo de Recoletos, fue inaugurada en 1892, con ocasión del IV Centenario del Descubrimiento de América, y cuatro años más tarde se abrió al público. La mayor parte de sus fondos proceden del Depósito Legal, iniciado en 1716. Ese año, Felipe V ordenó a los impresores que entregaran a la Biblioteca un ejemplar de todos los libros que se imprimiesen en España. Pero también hay ingresos por canje, compra o donaciones"¹⁶⁵

¹⁶³ de la Cruz Herranz, Luis Miguel.- "Los Archivos y la Archivística en España e Iberoamérica: Pasado, presente y futuro". En Archivos y Sistemas, experiencias y materiales, Madrid, España, Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, Escuela Iberoamericana de Archivos, 2000, p.12.

¹⁶⁴ Ibid, p.18.

¹⁶⁵ Biblioteca Nacional de España, www.encarta.com



Otro aspecto importante de resaltar en la tradición archivística de España fue la creación del Archivo General de Indias en 1778, archivo español situado en la ciudad de Sevilla, que reúne la mayor parte de la documentación relacionada con América, generada por la burocracia española durante el periodo colonial. Mismo que nos sirvió como ejemplo para iniciar con el conde de Revillagigedo nuestra labor archivística institucional, en 1792.

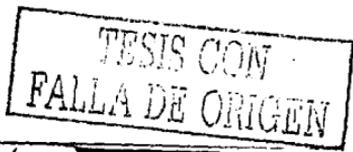
Portada de un ejemplar de la *Recopilación de leyes de los reinos de las Indias*, en su edición de 1681, que se encuentra en la Biblioteca Nacional de España¹⁶⁶



Archivo Fotográfico Uenoer

Estas son las dos instituciones más antiguas que registran y conservan la historia de España y sus antiguas conquistas. En cuanto a los documentos administrativos es en el año de 1866, cuando la reina Isabel II dispone la creación de lo que hoy conocemos como Archivo Histórico Nacional de España, que depende el ministerio de Educación y Cultura y que cuenta en sus acervos con valiosas recopilaciones de documentos legales del los siglos XVIII al XX, y textos diversos desde el siglo IX. Archivo importantísimo para la historia de este país pues fue creado para:

¹⁶⁶ "Leyes de Indias". Ibidem.



"(...)albergar todo el conjunto documental procedente de instituciones y organismos oficiales extintos (de los antiguos consejos, como el de Castilla o el de Indias, de las secretarías de Estado y Despacho, de la Junta Central creada durante la guerra de la Independencia o de la Inquisición, entre otros), así como de las propiedades de abadías y órdenes militares afectadas por los sucesivos procesos de desamortización de su patrimonio. Posteriormente, sus fondos se vieron ampliados con los documentos generados por los distintos ministerios y organismos ligados a la administración del Estado; las secciones de Estado, Consejos Suprimidos, Ultramar, Universidades y Fondos Modernos."¹⁶⁷

Los archivos desde su origen no tienen una centralización de funciones, sino que han sido apoyados por las distintas organizaciones que entorno a la cultura del país se han creado, como las más antiguas: La Real Academia Española (fundada en 1713) y la Real Academia de la Historia (1738) son muy conocidas por sus publicaciones eruditas, y la creación en 1858 del Cuerpo Facultativo de Archiveros, Bibliotecarios y arqueólogos, que fue creado por decreto del 17 de julio del año referido, y al cual se le confiaron los archivos del Estado, dividiéndolos en Históricos y Administrativos, subdivididos a su vez en Generales, Regionales, principales y los de la Administración Central.

"Hay otros que no están en las manos de Cuerpo de Archiveros, son los archivos militares, los de las Cortes, Tribunal de Cuentas, Ministerio del Trabajo y general de Navarra, los de corporaciones provinciales y locales, los eclesiásticos, etc."¹⁶⁸

En España, la ciudadanía cuenta con cinco archivos Generales en los cuales se pueden consultar documentos relativos a la Nación en General, dependientes de la administración central, que son:

- El archivo Histórico Nacional, creado por Real Decreto del 28 de marzo de 1866. el cual cuenta con diversos documentos provenientes de monasterios y conventos, los de los archivos de los Consejos de la monarquía española anterior a la época constitucional.
- El archivo General Central de Alcalá de Henares, creado por Real decreto del 17 de julio de 1958, donde se concentra la documentación administrativa del gobierno.

¹⁶⁷ "Archivo General de Indias. www.encarta.com

¹⁶⁸ Archivo General de la Nación. "Importancia de las instituciones archivísticas", en Revista técnica Sistemas, Número 1, México, julio-diciembre, 1989, p.20.

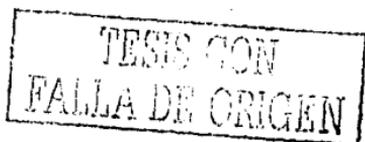
TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

- El archivo General de Simancas, creado por Carlos I, que en un primer momento albergó la documentación del Consejo de Indias de Madrid, antes de la creación del archivo de Indias, el Central de Simancas (Valladolid) y de la Casa de Contratación de Cádiz y de Sevilla y en general de la monarquía centralista, así como las secciones de Secretaría de Estado, de Guerra, de Marina, de gracia y justicia, etc. Importante de hacer notar es que a partir de 1955 este archivo cuenta con una residencia para investigadores, con lo cual facilita la labor de aquellos que recurren a sus fondos.
- El Archivo General de Indias, al cual ya se hizo referencia.
- El Archivo de la corona de Aragón, que data del siglo IX, con los condes de Barcelona, uno de los más antiguos y por tanto, de los más interesantes, situado tras dos cambios, desde 1853 en lo que fue la residencia de los Virreyes de Cataluña: "Sus trece secciones guardan papeles y registros cuya riqueza, como ocurre con los precedentes de la chancillería Real, sólo tienen parangón con sus análogas de los emperadores germánicos y de los pontífices."¹⁶⁹

España a partir del siglo XIX, aborda la problemática de sus archivos, con reformas legales y programas de inventarios, rescate, restauración y recuperación de materiales, destinando importantes fondos oficiales y consiguiendo recursos eclesiásticos y privados:

"A estos males heredados (se refiere a la desidia y el desinterés), vinieron a sumarse los destrozos y saqueos producidos como consecuencia de la Guerra de Independencia. (...)El punto de referencia fundamental va a estar marcado por la Ley Moyano de Instrucción Pública, de 9 de septiembre de 1857 y el reglamento del 17 de julio de 1878. En sus artículos 158, 163 y 166 se marcan las directrices a seguir: dependencia de los archivos del "ramo de instrucción pública", organización de un "servicio de archivos" y la creación de un "cuerpo de empleados en los archivos. (...)Se crea una Junta Superior Directiva como órgano consultivo y técnico y el Cuerpo Facultativo de Archiveros-Bibliotecarios, luego de Archiveros, Bibliotecarios y Arqueólogos. Una más técnica y detallada se intentó dar mediante reglamentos específicos en 1871, 1881, 1885, 1887, y 1901. (...)Otra novedad significativa del siglo XIX fue el comienzo de la diferenciación a nivel legislativo entre "Archivos Histórico" y "Archivos Administrativos", entendiéndose por éstos últimos los de los ministerios. (...)Asistimos al inicio y desarrollo de los principios de la teoría archivística y la formación de profesionales, que tendrá su reflejo en la aparición de los primeros manuales sobre la materia. (...)Nace también la primera revista profesional (Revista de

¹⁶⁹ Ibid, p. 22.



Archivos, Bibliotecas y museos) y se crea una escuela, denominándose a partir de 1858 Escuela Superior de Diplomática.¹⁷⁰

A partir de estos antecedentes, podemos afirmar que España es la influencia y el modelo a seguir por los diferentes países de América Latina que se fueron creando con estas mismas perspectivas, ya que sus archivos abarcan la historia de su descubrimiento y de su independencia, y luego la documentación de sus administraciones; la primera en buscar las bases al respecto fue precisamente México en la administración del Conde de Revillagigedo, 1790; los archivos fueron formándose de distinta manera y de acuerdo a las posibilidades e interés de cada uno de los países; los archivos más antiguos que se registran como Nacionales datan de principios del siglo XIX y los demás, surgirán hasta la segunda mitad del siglo referido:

*Argentina, fundado en 1821; México 1823; Bolivia 1825; Brasil 1839 y Cuba 1840. Siete países tienen archivos cuya fundación data de la segunda mitad del siglo XIX: Haití 1860; Colombia 1868; Paraguay 1871; Honduras 1880; Costa Rica 1881; la República Dominicana 1884 y Nicaragua en 1896(...) Panamá en 1912, Venezuela en 1914; Perú en 1919; Chile en 1927; Uruguay en 1927; Guatemala en 1937 el de Ecuador en 1938.¹⁷¹

Será en pleno siglo XX, cuando se iniciará la búsqueda de una posible integración de procedimientos instrumentales en materia archivística, llegando hasta lo ya referido del Consejo Internacional de Archivos, en lo cual España tiene un gran tradición, como la ANABAD, (Asociación Española de Archiveros, Bibliotecarios, Museólogos y Documentalistas) que ha aportado gran experiencia a los trabajos de las comisiones del Consejo, publicando también diferentes textos en la materia, auspiciando el desarrollo de los archivos al interior y al exterior con sus publicaciones, como la Colección Normas, donde compila las de la International Federation of Library Associations and Institution, conocidas como: INFLA, ISBD, (S): para publicaciones seriadas. ISBD (M): para monográficas. ISBD (CM): para material cartográfico. ISBD (CF): para archivos de ordenador, etc., así como la traducción de la Norma internacional de Archivos propuesta por el Consejo Internacional de Archivos: ISBD (G) General.

¹⁷⁰ de la Cruz Herranz, Luis Miguel. Op. cit., pp.23-24.

¹⁷¹ Archivo General de la Nación.- "Importancia de las instituciones archivísticas", Op. cit., p.24.



España ha dado continuidad al desarrollo Archivístico del país, con políticas normativas y administrativas, como el Decreto del 24 de julio de 1947, (un año después del Reglamento del Archivo General de la Nación en México) sobre Ordenación de los archivos y Bibliotecas y del Tesoro Histórico-documental y bibliográfico. En el cual se aprecia ya la tendencia cultural que predominará para la protección del patrimonio histórico de la nación, que se verá fortalecido con otras acciones como la creación del Archivo General de la Administración Civil, del 8 de mayo de 1969, y puesto en funcionamiento en 1973, conocido como el Archivo Central de Alcalá de Henares.

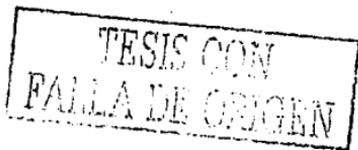
La creación del Servicio Nacional de Restauración de Libros y Documentos en 1969 y en 1979 el Servicio de Información Documental que sustituía con adopción de tecnología, al antiguo Servicio Nacional de Información Documental de 1952.

"Punto de referencia obligado para la profesión durante muchos años será la breve y sintética Cartilla par la organización de archivos de Antonio Matilla y Tascón, publicada en 1960 y que constituirá la única obra de carácter general de archivística en lengua española durante muchos años, si exceptuamos las traducciones de las obras de Schelleberg."¹⁷²

La evolución de los archivos de 1939 a 1977, estuvo en este periodo supeditada al Ministerio de Educación y Ciencia a través de una Dirección General de Archivos y bibliotecas, hasta que se creó en 1977 el Ministerio de Cultura, quedando los archivos bajo la responsabilidad de la subdirección General del Patrimonio Artístico, Archivos y museos, de la que dependía la subdirección General de Archivos, con un consejo llamado Junta facultativa, que sustituyo en 1968 a la denominada Junta Técnica de Archivos, Bibliotecas y Museos.

El parteaguas para el desarrollo archivístico Español fue la Constitución de 1978, donde se adopta la modalidad de descentralización gubernamental a través de las Comunidades Autónomas, estableciéndose las bases para el reparto de competencias entre el Estado y la Comunidades, (Capítulo III, De las Comunidades Autónomas, Artículos 148 de las Comunidades, y 149 de la competencia exclusiva del Estado), donde las materias de competencia de las comunidades señalan:

¹⁷² de la Cruz Henanz, Luis Miguel. Op. cit., p.33.



*Art. 148. 15.-Museos, bibliotecas y conservatorios de música de interés para la comunidad Autónoma.

16.- Patrimonio monumental de interés de la Comunidad Autónoma.

Art. 149.-<de Competencia exclusiva del Estado> 28.-Defensa del patrimonio cultural, artístico y monumental español contra la exportación, y la expoliación; museos, bibliotecas de titularidad estatal, sin perjuicio de su gestión por parte de las Comunidades Autónomas¹⁷³

Se distingue que en la competencia de las Comunidades que éstas no refieren expresamente a los archivos, pero se deduce de las del Estado, por lo que las comunidades se las han incluido, sobre todo a partir de la creación del Sistema Archivístico Estatal, que fue producto de la expedición de la Ley del Patrimonio Histórico Español de 1985, y el Real Decreto de desarrollo parcial de la Ley , expedido el 10 de enero de 1986. donde el Título VII: *Del patrimonio Documental y Bibliográfico y de los Archivos, Bibliotecas y Museos.* Cap. I: *Del Patrimonio Documental y Bibliográfico.* Los Art. 48 al 58, contemplan la legislación en la materia, definiendo el concepto de Archivo en el capítulo II:

*Art. 59.1 Son archivos los conjuntos orgánicos de documentos, o la reunión de varios de ellos, reunidos por las personas jurídicas públicas o privadas, en el ejercicio de sus actividades, al servicio de su utilización para la investigación, la cultura, la información y la gestión administrativa. Asimismo, se entienden por Archivos las instituciones culturales donde se reúnen, conservan, ordenan y difunden para los fines anteriormente mencionados dichos conjuntos orgánicos.¹⁷⁴

La descentralización de competencias en la Comunidades autónomas a permitido que algunas de éstas dicten sus propias leyes de archivos y patrimonio documental, pero respetando la competencia del Estado conforme la Ley del Patrimonio Histórico Español, un proceso que aún continua, al mismo tiempo que se va consolidando el sistema archivístico estatal:

*Este proceso a sido lento, desigual e inacabado. Algunas comunidades han promulgado sus correspondientes leyes de archivos y patrimonio documental, como son las de Andalucía, Aragón, Canarias, Castilla y León, Cataluña, Galicia, Madrid, Murcia y Rioja. Castilla-La mancha y país Vasco lo han hecho dentro de leyes del patrimonio histórico-cultural. Otras, sin embargo, se han limitado a decretos parciales, como Asturias,

¹⁷³ Constitución Española (1978) www.isn.ethz.ch/linkslib/output.

¹⁷⁴ Ley 25-6-1985, núm. 16/1985.- Legislación sobre bibliotecas, www.es.gob.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Extremadura y Valencia, o no han desarrollado las competencias contenidas en sus Estatutos de Autonomía, como es el caso de las Islas Baleares, Cantabria y Navarra.¹⁷⁵

En este proceso de consolidación de sistema estatal y autonómico, para protección del patrimonio histórico Español, dentro del cual están los documentos, se han creado órganos de colaboración entre ambas competencias, conforme a la Ley de Patrimonio, como el Consejo del Patrimonio Histórico, la Junta Superior de Archivos, la Junta de Calificación, Valoración y Exportación de Bienes del Patrimonio Histórico Español y la Comisión de Calificación de Documentos Administrativos, que en el ámbito estricto de competencia de los archivos públicos de este trabajo resulta la más interesante, ya que ésta establece las normas de valoración documental de los documentos producidos en la administración del Estado, sanciona todas aquellas transferencias de los archivos de concentración al histórico, así como las posibles bajas documentales.

Situación que para nuestro país, además de la Ley de Patrimonio Histórico, resulta por demás interesante, para plantear la posibilidad de una Comisión de Valoración y la posibilidad de una ley en materia de archivos, a la luz del ejemplo español, que sería mucho mejor si fuera incluyente del patrimonio histórico de nuestro país.

Los avances de España en materia de política archivística va aunada a la de bibliotecas, museos, arte, bienes muebles e inmuebles, etc. en general, todo aquello que significa cultura, como lo define la Ley de Patrimonio Histórico Español:

"Esta Ley consagra una nueva definición de Patrimonio Histórico y amplía notablemente su extensión. (...) Busca, en suma, asegurar la protección y fomentar la cultura material debida a la acción del hombre en sentido amplio, y concibe aquella como un conjunto de bienes que en sí mismos han de ser apreciados, sin establecer limitaciones derivadas de su propiedad, uso, antigüedad o valor económico (...) constituido éste por todos aquellos bienes de valor histórico, artístico, científico o técnico que conforman la aportación de España a la cultura universal."¹⁷⁶

Con esta descentralización de actividades, han proliferado la creación de asociaciones de profesionales de archivistas o documentalistas que amplían la producción de información sobre el tema, el fomento de congresos nacionales e internacionales donde asociaciones como la FESABID, INFLA, ABGRA, ALA, FID,

¹⁷⁵ De la Cruz Herranz, Luis Miguel. Op. cit., p. 34.

¹⁷⁶ Ley del Patrimonio Histórico Español, 25-6-1985, núm. 10/1985.- Legislación sobre bibliotecas, www.es.gob. Preámbulo.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

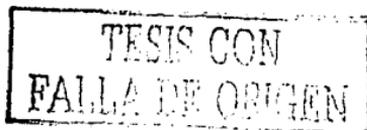
ANEOR, Escuela Iberoamérica de Archivos, etc., pero todas convergen en buscar el respaldo de ser miembros de asociaciones europeas, ya que a partir de la Unión Europea de Naciones, a través del Acta Única Europea y los acuerdos para la Unión Política Europea, se piensa será la única manera de poder incidir en las políticas relativas a los archivos, bibliotecas y centros de documentación, ya que son las organizaciones que las distintas direcciones de la Comisión de la Unión utilizan como interlocutores; por ello, el Consejo Internacional de Archivos, favorecido con fondos de la UNESCO, ha cobrado mayor relevancia, sobre todo en las propuestas de estandarizar los procesos de descripción archivística, para poder intercambiar información a nivel mundial y utilizar con mayor beneficio las tecnología informáticas, generando mayor comunicación entre el patrimonio cultural de la Humanidad.

"Esta es también una de las causas y no solo española, del aumento espectacular de publicaciones, sobre todo de actas de congresos y revistas y que hacen prácticamente imposible controlar toda la producción bibliográfica sobre un determinado tema. Pero no hay que dejarse engañar por el volumen, en muchos casos quizás más del deseable. La falta de aportaciones nuevas o de calidad es la tónica predominante."¹⁷⁷

Los últimos aspectos que se señalan en materia de archivos en España, además del firme objetivo de consolidar el sistema archivístico estatal, y la creación de la Sección de Nobleza del Archivo Histórico Nacional de Toledo y la sección de Guerra Civil Española en el Archivo General de Simancas; son la búsqueda de mejores sistemas de descripción, conservación y de restauración, de selección y expurgo, a través de las propuestas de calendarios, tablas de conservación y eliminación; así como poder tener los mejores métodos de reproducción digital.

"Los problemas que más preocupan actualmente son la conservación documental ya iniciada en el periodo anterior, (...)la vuelta a la utilización de métodos tradicionales y más naturales de restauración, menos agresivos para los documentos y que puedan suponer un ahorro considerable de dinero, hecho a tener muy en cuenta cuando los medios económicos son siempre limitados. (...)Nuevos métodos de reproducción como la digitalización suponen un avance notable para la conservación y consulta de documentos. Su aplicación con carácter general presenta todavía problemas técnicos de perfeccionamiento, pero sobre todo su elevado coste. Otros temas de interés son la selección y el expurgo, cada vez más acuciantes por la gran cantidad de documentación producida, multiplicada ahora por diecisiete desde la creación de las Comunidades Autónomas. (...)Otro tema muy en auge es la normalización de la descripción de fondos, imprescindible para un correcto y fructífero aprovechamiento de las últimas tecnologías de

¹⁷⁷ de la Cruz Herranz, Luis Miguel. Op. cit., p. 38.



la documentación al mundo de los archivos y el intercambio de información entre los diferentes países. Las Normas ISAD (G) e ISAAR CPR) promovidas desde el consejo Internacional de Archivos y recomendadas a sus estados miembros, intentan colmar este vacío. Están todavía en fase de pruebas y abiertas modificaciones."¹⁷⁸

Finalmente es necesario concluir la revisión del caso español con una cita de la problemática que aún mantienen los archivos en pleno año 2000, para que a la luz del pleno siglo XXI evaluemos que no todo está acabado en los distintos países, sino que existe la tendencia a mejorar las condiciones de los documentos y sus repositorios, misión asumida por el Consejo Internacional de Archivos como interlocutor de casi todos los países del orbe en materia de Archivos y Bibliotecas.

"A pesar de la situación ha mejorado bastante, todavía es mucha la labor por hacer. La falta de recursos económicos de muchos de estos países constituye un duro escollo para acometer la modernización de las infraestructuras archivísticas. Si a ello añadimos la falta de concienciación de las autoridades con respecto a los archivos y la climatología adversa, sobre todo en los países de clima tropical, la situación se agrava todavía más y se corre el riesgo de la pérdida del patrimonio documental. (...) Se debe seguir haciendo hincapié en dos temas tratados ya en la Primera Reunión de Washington de 1961, la formación de profesionales y la legislación, que debe encaminarse hacia la creación de sistemas de archivos donde todavía no existen, colocando estos sistemas y sus archivos bajo la dependencia de ministerios relacionados con la cultura o la educación. Junto a la conservación del patrimonio documental más antiguo, la salvaguarda y tratamiento de la documentación más reciente. Se han conseguido muchas cosas desde 1961 pero todavía no es suficiente, por tanto se tiene que seguir trabajando con rigor profesional por este camino con la colaboración de todos."¹⁷⁹

Toda vez que se han revisado los antecedentes y tendencias, que en materia de organización institucional de archivos se han llevado a cabo en estos dos países tan distintos entre sí, uno con toda una tradición de siglos de cultura colonialista y conquistadora que alberga por ese hecho información no solo de su país sino de las colonias conquistadas, que le significa, a España, tener un gran volumen de documentos escritos, incunables y antiguos que para la historia son valiosos, podemos inferir que la guarda y custodia de éstos en las bibliotecas son el espacio más adecuado, pero la documentación del gobierno, de la función pública desarrollada por siglos en este país europeo y que también es importantísima para la historia de él y de sus antiguas colonias, se ha conservado en los archivos, los repositorios documentales que continúan siendo vigentes en pleno siglo XXI, con infraestructuras físicas adecuadas, con instalaciones expresamente diseñadas en

¹⁷⁸ *Ibid.*, pp.36-38.

¹⁷⁹ *Ibid.*, p. 58.



condiciones de humedad, limpieza, seguridad, etc, pero principalmente nos deja claro que aunque mucha de ésta información se haya microfilmado, o scaneado para su manejo y consulta, el gran volumen de documentos impresos es hoy conservado como patrimonio nacional.

El otro, Canadá, una colonia que se conforma en país independiente apenas en el siglo XIX, (1867, Nace la Confederación), que para conformar su historia se avocó a conseguir la documentación que sobre ella tenían particulares, Francia e Inglaterra, creando un sistema de Archivo Nacional que ha dado muestras de un gran avance tecnológico, modernizando su función y operación de acceso y consulta de documentos por Internet, manteniendo un espacio abierto a la cultura, con una gran dedicación de esfuerzo humano y recursos, no solo gubernamentales sino de asociaciones y privado a través de las fundaciones que apoyan los programas de los archivos, nacionales y provinciales.

Al igual que España las condiciones físicas para la conservación de la documentación se han cuidado inflexiblemente, aunque Canadá haga gala de tener todo computarizado y mecanizado, y España no, la importancia dada a la conservación del patrimonio nacional es relevante, al tener una reciente Ley del Patrimonio Histórico Español, donde su capítulo VII "Del Patrimonio Documental y bibliográfico y de los Archivos, bibliotecas y museos" protege a todos los documentos integrados o no en un archivo.

Canadá en tanto, mantiene un Ley desde Acta de Archivos de 1912, donde el Parlamento transformó el área en *Archivos Públicos de Canadá*; acta que continua vigente dándole a los archivos independencia y autonomía institucional, con la filosofía de tener una sola agencia responsable de la documentación gubernamental con valor histórico, y de materiales de todas clases que revelen la verdad sobre cualquier aspecto de la vida de este país

México tiene con ello dos vertientes de análisis, la una como herencia tradicional de conservar la historia patria como símbolo de identidad y nacionalismo, un país abierto al comercio mundial y la globalización política al ser parte de la comunidad Europea, pero que no ha abandonado su raíz cultural. La otra, un país joven con todo

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

una tendencia a estar en los primeros niveles de tecnología, y que nuestro país, con las carencias económicas que vive no pueda destinar recursos suficientes para modernizar tecnológicamente los archivos, pero que si puede tomar como alternativa el modelo Canadiense donde los Archivos públicos son considerados por todos patrimonio histórico y por ello, las aportaciones del sector privado e instituciones privadas y sociales contribuyen con fondos al mejoramiento constante de sus fondos, instalaciones y procedimientos.

El otro elemento a considerar en la autonomía institucional que tienen los archivos públicos en Canadá, no solo tienen una gran importancia cultural, sino que gubernamentalmente tienen un rango relevante en la estructura de gobierno, su autonomía centralizada en una sola norma nacional con un archivero nacional que vigila de la correcta administración de los recursos y el desarrollo de los medios y mecanismos de los archivos provinciales, tener una ley en la materia ha permitido tener uniformidad de criterios, poder tener una red de archivos dispuesta en intranet y por Internet para el acceso a todos aquellos que quieran recurrir a ella, además de ser un espacio para enseñar la historia a las nuevas generaciones, con moderna tecnología digital, pero que mantiene la firme idea de conservar su patrimonio documental con el esfuerzo y contribución de todos los ciudadanos y sus organizaciones políticas, sociales y culturales.

Los dos países analizados nos dejan ver la importancia que se les ha dado a los documentos, en tanto que España lo impulsa con la perspectiva de patrimonio cultural Español con una Ley general, pero con un enfoque regional, en Canadá se desarrolla la actividad archivística con una Ley expresa en la materia, pero con una cultura de difusión cultural que utiliza los más modernos recursos tecnológicos, para integrar el accesos a todo el país.

Enseguida, se compilan dos cuadros que sintetizan la información compulsada en este apartado, referente a los antecedentes y perspectivas de los dos países analizados, con respecto de los avances que se tienen en el nuestro en esta materia.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Análisis de posicionamiento.

Caracterización.

Características/ Canadá	España	México
<ol style="list-style-type: none"> 1. 1760 defensa de los archivos de la colonia. Creación del Area 2. 1731 Hocquart autoriza edificio. 3. 1872 1er Archivista General. 4. 1897 comisión análisis, del estado de los documentos públicos. 5. 1903 orden para concentración de archivos históricos y gubernamentales 6. 1912 Acta de Archivos = Archivos públicos de Canadá. 7. 1950 se establece el criterio de clasificación del "principio de procedencia" 8. 1956 instalación de la Unidad Central de microfiliación 9. 1960 crea Real Comisión para Org. del gobierno (Glassco) = Acta de Archivos Públicos. Orden PC1749-1956. 10. 1957 Edificio nuevo conjunto con la Biblioteca Nacional 11. años 70's se define el proyecto integral de archivos canadienses. "Archivos totales" y "Total utilización de Archivos" (apertura) -Archivista Gral. rango ministerial autónomo sectorizado en el ministerio de Cultura. 12. 1985 creación del Consejo Canadiense de Archivos = Sistema Canadiense de Archivos CCA 13. 2000 Red Nacional de Información conectada en 	<ol style="list-style-type: none"> 1.- Refiere históricamente que desde la edad media, siglos XIV y XV, los archivos son importantes, por custodiar los derechos nobiliarios y títulos de propiedad de los reyes 2.- Aquí se acuña la reconocida palabra de <i>Thesaurum</i>. 3.- Para finales del Siglo XVIII, existían los archivos más antiguos: Corona de Aragón, Valencia y Navarra, luego Castilla, creado por Carlos I. 4.- 1712 creación de la Biblioteca Pública de Palacio, por Felipe V. 5.- 1716 creación del Depósito legal a la biblioteca de todo libro impreso 6.- 1778, creación del Archivo General de Indias. 7.- 1790 publicación de las ordenanzas para adoptar el principio de procedencia en el Archivo General de Indias. 8.- 1857 Expedición de la Ley Moyano de Instrucción pública, donde se contempla ya creación de un cuerpo facultativo de archiveros 9.- 1858 Creación del Cuerpo Facultativo de Archiveros, bibliotecarios y arqueólogos, organización muy reconocida por su labor a favor de los archivos, conjuntamente con la Real Academia de la Historia (1738) 10.- 1958 Creación por real decreto del Archivo General Central de Alcalá de Henares, para concentrar la documentación administrativa del gobierno. 11.- 1866, creación del archivo Histórico Nacional de España, por Isabel II, para los 	<ol style="list-style-type: none"> 1.- América prehispánica: Códices, estelas, muros tallados, escritura jeroglífica, iconográfica. 2.- Siglo XVI, lucha de filólogos como Sahagún, Motolinia, Durán, Olmos...etc. por conservar la cultura y tradición prehispánica. 3.- 1790.- El conde de Revillagigedo propone al Rey de España el proyecto de reglamento y creación de un organismo concentrador de documentos denominado Archivo General de la Nueva España. Que finalmente se llama Archivo de la Secretaría de Cámara del virreinato. 4.- 1917 Se denomina como Archivo General y Público de la Nación, primer director: José Ma. Coellar, dependiente de la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes. 5.- 1918, pasa a depender de la Secretaría de Gobernación, con el nombre de Archivo General de la Nación, de la cual continúa dependiendo. 6.- 1823 al instaurarse la república, se le denomina Archivo General y público de la Nación con el reglamento de Lucas Alamán. 7.- 1845, se expide el Reglamento del Archivo, a instancias de José Ma. Lafregua. 8.- 1856, se le otorga un nuevo ordenamiento para sumarle atribuciones para concentrar datos demográficos. 9.- 1920, Se publica el Reglamento del Archivo General de la Nación. (AGN) 10.- 1946 Nuevo reglamento del Archivo, aún vigente. 11.- 1969, Diagnóstico respectivo por la Comisión de Administración Pública = Comité Técnico Consultivo de Unidades de Correspondencia y Archivo. (COIECUCA.) 12.- 1975 realización del Seminario Internacional sobre Administración de archivos

TEMAS CON
 FALLA DE ORIGEN

<p>un enlace global del e-Gobierno, líder mundial. Dividido en tres niveles Federal, Provincial y Municipal. En colaboración de servicios y administración de canales cruzados.</p> <p>14. *67% de los canadienses usan servicios por internet y 52% ha visitado un sitio Gdc.* (Oficina de información de Canadá).</p> <p>15. Infraestructura común y normas, legislativo actualizado y Marco político, inversiones estratégicas, comunicación y compromiso en un ambiente mundial y competitivo, (así define su e-gobierno la secretaria del consejo del Tesoro Nacional de Canadá)</p> <p>2001 El Canadian Council of Archives, CCA, puso en operación el CAIN (Canadian Archival Information Network) el programa de acceso en línea al sistema Nacional y provincial e archivos Canadienses.</p>	<p>documentos administrativos.</p> <p>12 - Siglo XIX, se aborda la problemática de los archivos, con reformas legales y programas de inventarios, rescate, restauración y recuperación de materiales con recursos oficiales, eclesiásticos y privados.</p> <p>13 - Diferenciación a nivel legislativo de archivos administrativos e históricos.</p> <p>14 - siglo XX, 1947 Decreto Sobre Ordenación de los archivos y Bibliotecas y del Tesoro Histórico-documental y bibliográfico</p> <p>15.- surgimiento de importantes grupos interesados en tradición archivística, como la ANABAD, INFLA, el propio consejo Internacional de Archivos.</p> <p>16.-1978 Constitución Política, los archivos son descentralizados en las Comunidades Autónomas, y los municipios.</p> <p>17.- 1985.- Ley del Patrimonio Histórico Español = creación del Sistema Archivístico Estatal, en proceso.</p>	<p>13.- 1977 se le asigna inmueble, la otrora cárcel de Lecumberri</p> <p>14.- 1980 Acuerdo para ampliar las funciones del AGN. Como entidad central del Ejecutivo</p> <p>15 1989 Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación. Se le designa al AGN como Organo desconcentrado.</p> <p>16.- 1998 nuevo Reglamento de la misma Secretaría, Art.35. como Entor de la Archivística nacional.</p> <p>17.- 2002 Ley de Transparencia y acceso a la información Pública Gubernamental.</p>
--	--	--

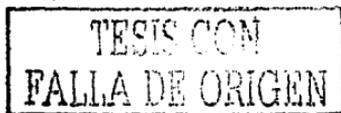
Contrastación

AMBIOS	CANADA	ESPAÑA	MEXICO
Marco Jurídico	<ul style="list-style-type: none"> -1872 nombramiento del 1er. Archivista general Canadiense. - 1897 Comisión de análisis de documentos públicos. -1912 Acta de Archivos = Archivos públicos de Canadá -1960 Comisión Glasco: Acta de Archivos. orden PC1 /49-1966. 	<ul style="list-style-type: none"> - 1773, creación del Archivo General de Indias. -1857Ley Moyano de Instrucción pública. - 1958 decreto creación del Archivo Central de Alcalá de Henares para la documentación Admiva. del gobierno. - 1947 decreto para la ordenación de los archivos y 	<ul style="list-style-type: none"> - 1790, propuesta de creación de un Archivo General de la Nueva España. - 1917.- se crea como Archivo General y Público de la Nación.. - 1920 se publica el Reglamento del AGN - 1946 Expide Nuevo Reglamento del AGN (vigente) -1980. Acuerdo presidencial

RESERVA
 FALLA DE ORIGEN

	<ul style="list-style-type: none"> - 70's, se otorga rango ministerial autónomo al Archivist General, sectorizado en el ministerio de cultura. -1985 Consejo Canadiense de Archivos. CCA -2000 Sistema Nacional e-gobierno. Dividido en tres niveles: Federal, Provincial y Municipal. 	<ul style="list-style-type: none"> bibliotecas, como tesoro histórico documental y bibliográfico. - 1978 Constitución Política de España. - 1985 Ley del Patrimonio Histórico Español. 	<ul style="list-style-type: none"> para ampliar las funciones del AGN. - 1998 - Nueva reglamento de la Secretaría de Gobernación, dentro del cual se incluye al AGN como ente rector de la Archivistica Nacional - 2000 <i>Propuesta de una Ley Nacional de Archivo (pendiente)</i> - 2002 Ley de Transparencia y Acceso a la información pública gubernamental, (requiere de archivos Administrativos sistematizados)
Organización	<ul style="list-style-type: none"> - 1950 se establece el criterio de clasificación "por procedencia" -1960 se crea la Real Comisión para la organización del gobierno. (Glassco)= -1985 Instalación del Consejo Canadiense de Archivos = CCA - 1994 se crea dentro de la asociación "Amigos de los archivos nacional de Canadá" el programa de ayuda para la sistematización a nivel nacional. 2001 instalación del programa de acceso en línea al sistema nacional y provincial de archivos Canadienses 	<ul style="list-style-type: none"> -1858 creación del Cuerpo Facultativo de Archiveros, Bibliotecarios y Arqueólogos. -1790 ordenanzas para adoptar el "principio de Procedencia" en la clasificación de documentos. - surgimiento de importantes organizaciones archivísticas. - 1978 descentralización de los archivos a las comunidades autónomas y los municipios, conservando el central de Alcalá de Henares. - 1985 creación del proyecto: Sistema Archivístico Estatal, en proceso. 	<ul style="list-style-type: none"> - 1969 Diagnóstico sobre la administración Pública por la comisión respectiva, surgen los Comités Técnicos consultivos de Unidades de Correspondencia y Archivo. (Cotecuca). -1985.- se publican en el AGN los folletos del programa Sistema Red de Archivos del Gobierno federal. -90' se realizan Congresos Nacionales para contrastar avances y rezagos en la materia -Surgen organizaciones archivísticas. - 1999 se regresa al proyecto del sistema Nacional de archivo como eje vertical.
Sistematización	<ul style="list-style-type: none"> -1985 Sistema Canadiense de archivos, CCA -2000 Sistema e-gobierno, enlace global. - 2001 Operación del CAIN (<i>Canadian Archival Information Network</i>) 	<ul style="list-style-type: none"> - Las diferentes instancias y ámbitos gubernamentales, realizan esfuerzos en la materia. No se tiene un sistema integral. 	<ul style="list-style-type: none"> - 90's, se inicia la digitalización de algunas series documentales históricas, del diario oficial, etc. - No se tiene aún un proyecto integral correlacionado al e-gobierno.

Rrr.



3.2.- Los instrumentos de modernización administrativa y la estructura legal y normativa existente en México, en materia de archivos, al año 2002.

En la actual sociedad de la información, la modernización tecnológica es considerada como motor de progreso para nuestros días. Por lo que la administración moderna¹⁸⁰ debe estar dotada de los elementos teóricos y tecnológicos más recientes, que le permitan un mejor desarrollo y eficiencia; por ello, las nuevas herramientas del análisis organizacional e institucional, así como los sistemas de información, son imprescindibles para mejorar la calidad de la gestión pública y hacer accesible la información para la rendición de cuentas y la transparencia, a través de un correcto procesamiento de datos.

La legitimidad del Estado Moderno a luz de las tendencias de calidad en el servicio, se ha centrado más en su capacidad de respuesta a las demandas ciudadanas que en la tradicional teoría ideológica o constitucional que lo forma, ya que los problemas de la convivencia diaria requieren de atención distinta y diversa, deduciendo que su atención refuerza, conforme a su eficacia, la legitimidad del Estado a través de la función pública, la cual debe, por tanto, fortalecer sus mecanismos de respuesta.

Derivando también, que otros factores importantes a considerar en el Estado moderno sean: por un lado, la escasez de recursos para dar continuidad al crecimiento del Estado y por la otra, la tendencia a identificar la burocracia como lentitud y corrupción infalible; se entiende por tanto, la influencia que el sector privado le ha impuesto en las últimas décadas al ámbito público, con propuestas de adopción de técnicas que al primero le han funcionado, ocasionándole al sector público la pérdida de valor y credibilidad en los servicios proporcionados. Situaciones que

¹⁸⁰ (...)la administración es el proceso por medio del cual el hombre trata de introducir orden y aplicar dirección y control adecuados en las diversas instituciones de la sociedad para lograr determinados objetivos, incluyendo en esto el bien común. El bien común abarca todos los bienes sociales, espirituales y morales, así como los materiales a que el hombre aspira en el mundo, de conformidad con las demandas de su naturaleza personal y social. La administración también es un arte, ya que comprende un conjunto de reglas técnicas y las reglas técnicas se refieren al hacer, o sea al arte(...)la técnica proporciona al administrador los medios, métodos, instrumentos y procedimientos que facilitan su actuación de dirigente. (...)Si una profesión es el conjunto de conocimientos especializados para guiar, servir, enseñar y aconsejar a otros, entonces, la administración es una actividad profesional. Es ésta la habilidad especial que requiere el dirigente para aplicar su ciencia y su arte a los casos particulares que se le presenten". - Gómez Morfín, Joaquín.- Op. cit., pp.17-18.



hacen imprescindible y obligada la reforma de la administración pública, en sus mecanismos y técnicas, para transformar la capacidad de respuesta del gobierno y hacer operativa la función pública, pero con procesos que permitan conservar el control en los resultados en el ámbito social.

"El Estado (en la democracia) se ido convirtiendo en un actor social más, si bien dotado de una dimensión específica y con unos medios y técnicas de acción especiales, que le relacionan con el resto de protagonistas sociales en la arena de toma de decisiones. Ello conlleva un cambio profundo en la óptica a través de la cual se han de observar los problemas del Estado, los mismos fundamentos de lo (político), las concepciones del poder y sus mismos principios justificativos o legitimadores."¹⁸¹

En este sentido, la corriente de las políticas públicas es una de las alternativas que han surgido en la búsqueda de soluciones, para propiciar un cambio de cultura pública que favorezca más la toma decisiones integrales conforme a la realidad político-administrativa, dejando de lado la tecnocracia para tratar de superar la burocracia que se ha institucionalizado de forma negativa.

"El análisis de políticas públicas parece constituir un buen camino para plantearse la mejora en el funcionamiento y en las prestaciones de la Administración Pública. A pesar de ello no puede pensarse que esta nueva perspectiva genere un recetario o manual de soluciones que pueda aplicarse con éxito de manera generalizada. (...)La utilización de tal instrumental puede resultar muy conveniente en el seguimiento de ciertas políticas públicas especialmente gravosas desde el punto de vista del gasto público, y sobre las que se quiere tener más información sobre los resultados que se consiguen para valorar su continuidad o reestructuración."¹⁸²

La innovación en todos los ámbitos hace ya obsoletos los mecanismos tradicionales de administrar por procedimientos apegados a múltiples manuales que no se han actualizado a la realidad dinámica y cambiante de la sociedad a la que deben servir, la administración moderna a inicios del siglo XXI, requiere de mecanismos ágiles y dinámicos que le permitan transformarse continuamente.

"(...)basándose en la convicción de una mayor capacidad de resolución de los problemas sociales planteados. Empieza a contar más el que la legalidad o la conformidad a los procedimientos establecidos. Transformándose, paralelamente, la legislación, pasando de un tipo de normativa de aplicación y contenido generalísticos como guía de la actividad administrativa a un tipo de reglamentación ad hoc, de alcance limitado y particularizado."¹⁸³

¹⁸¹ Subirats, Joan.- Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración, Serie Administración General, Madrid España, Ministerio para las Administraciones Públicas, 1994, p. 21.

¹⁸² *Ibid*, p.17.

¹⁸³ *Ibid*, p. 26.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

La administración pública para mantener el control de sus acciones y legitimar su propia existencia, requiere transformarse a la par en sus procesos y en su normatividad, ya que de ello dependerá la buena consecución de objetivos, al fortalecer tanto sus mecanismos de respuesta como sus facultades legales.

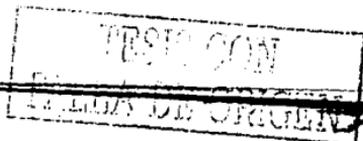
* La voluntad de reducir los déficit presupuestarios y la deuda pública ha intensificado las presiones a favor de las reformas de la gestión del sector público(...)el entorno se ha caracterizado por una disminución generalizada de lo que se espera del Estado y de la confianza concedida a su capacidad de resolución de los problemas(...)Las recetas tradicionales constituidas por un incremento de los gastos o una nueva regulación, aún cuando sean posibles, resultan inadecuadas para hacer frente a problemas tales como la violencia, inmigración, la toxicomanía y la degradación del medio ambiente. Se imponen planteamientos innovadores y creativos¹⁶⁴

Es importante hacer notar que, a partir de la revolución industrial, quizá la fase más descuidada fue el problema fundamental de la administración. Hasta el siglo XIX y años después, se dio más atención al aspecto técnico y al aumento de la producción que al problema de establecer una operación eficiente de grupos humanos; por lo que el control sobre las labores del trabajador y el cambio de los miembros de una familia a miembros de un grupo de especialistas, han modificado y complicado grandemente la labor de dirección en los negocios, la red informática es ahora una herramienta imprescindible para poder lograrlo, ya que al constituirse las grandes sociedades ha prevalecido la dispersión de la propiedad en forma de acciones. Esta separación de la propiedad y el control ha dado gran importancia al liderazgo administrativo en las grandes organizaciones.¹⁶⁵

El efecto de los controles gubernamentales no sólo ha hecho complejo los deberes de los directores de empresas, sino que ha permitido la intervención del gobierno en el establecimiento de políticas en las propias empresas a través de los aspectos fiscales y la regulación de precios, así como la fijación de salarios, condiciones de trabajo, planes de pensiones y otras prescripciones de las leyes laborales, influyen decididamente en la administración de toda clase de instituciones, que a su vez

¹⁶⁴ Ministerio para las Administraciones Públicas. La transformación de la gestión pública, las reformas en los países de la OCDE, España, OCDE, 1997, pp.58-61.

¹⁶⁵ "Administrar, hemos dicho, es un proceso de funciones básicas, que efectúan los directivos de empresas o instituciones de cualquier clase, llámense negocios, firmas profesionales, instituciones de beneficencia u organismos gubernamentales. Ninguna entidad puede alcanzar éxito y cumplir sus objetivos, si no posee una administración eficiente". Gómez Morfín, Joaquín. Op.cit., p.30.



exigen que el gobierno transforme su formas de regulación para hacer más operativas las condiciones de mercado ahora global, donde la empresa transnacional exige aquellos que necesitan su inversión condiciones de apertura inigualables.

En este sentido, el Institucionalismo tiene que ver con el concepto de Estado, de gobierno, del concepto abstracto de un ente superior que pueda conciliar los intereses particulares de los ciudadanos con la forma que se ejerce el poder del Estado; es decir, el gobierno y su actuación ante la misión y la visión cultural que del mismo se tiene, desde perspectiva de la teoría de las ciencias sociales.

Con ello, la vuelta al análisis de las instituciones es parte fundamental de la nueva teoría del Estado Moderno, en los últimos 40 o 50 años, donde el gobierno se ve como una institución prolagónica en las acciones y en las decisiones de la visión de progreso y desarrollo social, político y económico de la sociedad; ya que el mercado por sí solo no puede establecer equidad en la distribución del ingreso, ni fijar como meta el bienestar de la sociedad.

La proyección social de la actuación y las repercusiones que pueda ocasionar la mala dirección de las acciones gubernamentales,¹⁶⁶ son factores determinantes para la administración pública, por lo que debe ser bien cuidada su transformación, aplicar las herramientas necesarias, como calidad de los servicios, la eficiencia en producción, en general, lo que suele llama gerencia pública; pero no por ello desvirtuar la razón de ser de su existencia: la búsqueda del bien común, del desarrollo de la sociedad en general, en condiciones de igualdad y no de exclusión, o de solo beneficencia a los grupos marginados, sino de desarrollo equitativo y justo para toda la población.

"Los ejecutivos siempre desempeñan las mismas funciones, (..) todos hacen lo mismo en su misión característica de jefes y están obligados, con el fin de cumplir con eficiencia su labor administrativa, a planear, organizar, dirigir y controlar. Este es el principio de la universalidad de las funciones directivas."¹⁶⁷

¹⁶⁶ "El político necesita conocer y compenetrarse del funcionamiento de la maquinaria gubernamental y de la composición de la ciudadanía, comunidades y regiones que hay que servir y muchas cosas requeridas para su función. (...) Sin embargo, la prueba definitiva, tanto para el político como para el hombre de empresa, y que mide el éxito en su gestión, es su habilidad para manejar la gente que lo rodea, es decir, su capacidad para crear un clima tal que propicie el progreso y desarrollo de la persona humana." Gómez Morfín, Joaquín. Op. cit., p.93.

¹⁶⁷ Ibid, p.28.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

En la actualidad, los problemas de coordinación entre áreas pueden quedar superados por los sistemas de información y las nuevas técnicas organizacionales efectuadas en función de la calidad, donde la reingeniería de procesos ha hecho grandes aportaciones, aunada al benchmarking para superar las fallas e incrementar las fortalezas de la organización, sin que ello signifique para la administración pública que se encuentre rebasada en sus procedimientos fundamentales.

El desarrollo de equipos de trabajo ha llevado a buscar la mejor manera de llevar una buena relación humana, aunada a una buena dirección y control de las actividades, la responsabilidad compartida es al mismo tiempo compromiso y satisfacción, no es suficiente ya ser considerado como servidor público, sino que se tenga una identificación con el quehacer institucional; mucho de lo cual aún no se advierte en los nuevos tiempos.

Sin el factor de compromiso institucional, se podrán tener todas las herramientas modernas, los mejores sistemas de computo y los mejores hombres, pero sin un buen clima laboral y una meta asimilada en todos y cada uno de los que participan en la función, no se pueden obtener grandes resultados, el entusiasmo de los participantes del equipo hace la diferencia en el logro de objetivos; ya que la estructura formal tiene como objetivo fundamental la consecución de los fines de la organización, en términos generales, la eficacia económica a través de la eficiencia técnica y legal. En cambio, la estructura informal busca la propia satisfacción de los individuos, ya que los grupos que se forman sirven para la defensa, seguridad, prestigio y satisfacción de su miembros.

Por ello, los dos intereses deben coincidir, es decir, los objetivos de la institución deben integrarse a los objetivos personales de sus colaboradores, integrando las metas de la organización informal con la formal. El integrarlos significará tener control, resulta primordial que se trabaje constantemente la apropiación de los objetivos institucionales por todos los que en ella laboran.

"La planeación es básica para poder controlar, ya que establece puntos de partida y de terminación de las actividades y, al mismo tiempo, ofrece una supervisión efectiva de los costos. En realidad, las funciones de planeación y de control son probablemente las que

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

tienen una relación más estrecha, esta última asegura que las actividades se ajusten a los planes y, naturalmente, no puede ser realizada si no existen tales planes.¹⁸⁸

El control¹⁸⁹ es el resultado de todo un proceso de experiencias y normas que durante décadas se han aplicado en busca de la calidad, la complejidad de las actividades significa un reto importante para esta función, por tanto se requiere para mantener la calidad de disponer de exactitudes o parámetros de medición, que puedan reflejar de forma rápida la imagen real de lo que se está haciendo; es decir, el control entraña la existencia de una norma, que al compararla con datos de su misma naturaleza éstos puedan ser medidos de forma favorable o desfavorable y hacerse un juicio de tal situación. Se debe tener en cuenta que en la práctica no siempre lo que se ve sencillo lo es, no funciona todo de manera tan armoniosa: es la indisolubilidad del proceso administrativo, (planear, organizar, ejecutar, controlar, evaluar y retroalimentar) lo que puede generar el éxito o el fracaso de las políticas públicas.

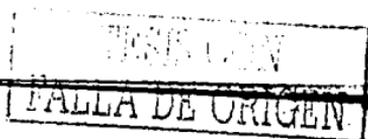
El control va aunado a la dirección, debido a que los procesos cada vez son mayores y diversos, se hace necesario la delegación de funciones, contar con las herramientas tecnológicas que faciliten la función. Además es en el momento que cobra aún mayor importancia mantener el control, para establecer contacto con las actividades delegadas. Conforme a la idea de la OCDE, éste tiene 4 aspectos relevantes a considerar:

- Contar con normas o estándares de calidad bien definidos
- Tener sistemas de información eficientes
- Realizar análisis de posicionamiento con respecto a normas y resultados, y
- Establecer la corrección de desviaciones.

Los sistemas de control son eficientes si el resto de las funciones del proceso administrativo operan correctamente, es decir, si se cumple el círculo de la eficiencia de Deming (*planear, hacer, verificar y actuar*); la medición es la base para el proceso de la toma de decisiones y para que ésta sea de calidad, se requiere de tener

¹⁸⁸ Gómez Morfín, Joaquín.- Op.cit., p. 54.

¹⁸⁹ "El control, como función y parte del proceso administrativo, consiste en asegurarse de que las operaciones que se realizan se encuentran cumpliendo los planes y objetivos previamente determinados (...)" (responde a las preguntas) ¿Hacia dónde vamos?, en dónde estamos? Y ¿qué tan bien progresamos?. El control implica el ejercicio de una supervisión, restricción o influencia sobre un individuo, un organismo o una función. (...) Ninguna norma, evaluación o cualquier tipo de control debe llegar a ser tan formal, o mecanizado, que un juicio razonado no sea capaz de invalidar una decisión basada en algún estándar predeterminado." Ibid, pp.120-122.



información no simples datos. Uno de los mecanismos más usados son los métodos cuantitativos que permiten identificar y analizar los problemas, dar seguimiento y llevar una historia estadística del proceso de mejora continua. Se tienen como herramientas los diagramas de flujo, hoja de chequeo, el diagrama de Pareto, el diagrama de causa y efecto, etc.

Por todo ello, los medios o sistemas de información como instrumentos básicos de la planeación y del control son fundamentales,¹⁹⁰ y por tanto, necesarios para la coordinación de las actividades, especialmente para el control interno de las organizaciones y de la rendición de cuentas en el gobierno federal, que a través de las tecnologías de la información puede hacer más eficiente y expedita.

Debemos por tanto tener claro que Información no es igual a datos, la información verdadera puede utilizarse para controlar y para la toma de decisiones.

Información es una combinación de datos y cifras, arreglados de tal forma que para los objetivos de una organización o institución signifiquen la posibilidad de tomar una decisión. Por lo que debe cuidarse de que sea eficiente, no poniendo demasiada información que pueda perder relevancia, y no omitiendo nada que sea importante para todos los niveles de la organización.

El acceso a la información a través de Internet u otras redes informáticas hace que, sea posible obtener rápidamente más información de cualquier ámbito de la ciencia o la cultura de la que, hasta hace no muchos años, hubiese sido imposible imaginar. El perfeccionamiento de estas redes planetarias, fruto de la denominada revolución de

¹⁹⁰ "Las nuevas tecnologías de la información (IT) basadas en la microelectrónica, junto con otras innovaciones, como los discos ópticos o la fibra óptica, permiten enormes aumentos de potencia y reducciones de coste en toda clase de actividades de procesamiento de información (el término 'procesado de información' cubre la generación, almacenamiento, transmisión, manipulación y visualización de información, que incluye datos numéricos, de texto, de sonido o de vídeo). La informática y las telecomunicaciones, en la actualidad, han convergido alrededor de algunas actividades clave, como el uso de Internet. Los actuales dispositivos informáticos y de telecomunicaciones manejan datos en forma digital empleando las mismas técnicas básicas. Estos datos pueden ser compartidos por muchos dispositivos y medios, procesarse en todos ellos y emplearse en una amplia gama de actividades de procesamiento de información. El ritmo de adopción de nuevas IT ha sido muy rápido, mucho más que el de otras tecnologías revolucionarias del pasado, como la máquina de vapor o el motor eléctrico. A los 25 años de su invención, el microprocesador se había convertido en algo corriente en casi todos los lugares de trabajo y en muchos hogares: no sólo está presente en los ordenadores, sino en una inmensa variedad de otros dispositivos, desde teléfonos o televisores hasta lavadoras o juguetes infantiles. "La Revolución de la información." www.encarta.com

TRABAJO CON
FALLA DE ORIGEN

la información, hará que en pocos años se pueda disponer en cada domicilio de acceso a las principales filmotecas, bibliotecas, hemerotecas e incluso puntos de venta.

Por lo que los instrumentos de Modernización Administrativa son fundamentales para adaptar las estructuras a las nuevas dinámicas de la vida moderna, donde la globalidad está directamente vinculada con la accesibilidad de la información, por lo que las reformas a los procedimientos administrativos se han enfocado hacia el uso de la tecnología, más que redefinir los mismos, para con ello adoptar estándares de calidad que han sido diseñados por los países con mayor poder económico, tecnología e influencia en los mercados globales.

Los ISOS,¹⁹¹ tan de moda, se crearon primeramente como normas de producción industrial después de la 2ª Guerra Mundial, y posteriormente, ante la influencia de las organizaciones mundiales, se crea la organización internacional de estandarización (*International standardization Organization*), que se erige como el organismo apoyado por el World Bank, para regular la calidad de las mercancías de exportación entre países, luego se involucra con la eficiencia y la calidad de los servicios, proponiendo catálogos de estandarización que se han difundido ampliamente entre los países miembros, sobre todo de la OCDE.

En la actualidad diversas dependencias y entidades del sector público, como PEMEX, CFE, CAPUFE, Secretaría de Economía, entre otras, han certificado algunos procesos y servicios relacionados con la gestión pública, tendencia que día con día se ve incrementada, sin que se difunda con precisión la información al respecto, como es el caso de los procesos administrativos, de los cuales no se tiene conjuntada o no se permite el acceso a ella, con argumentos de que cada dependencia es quien se encarga de solicitar la certificación de sus procesos de calidad, y existen diferentes empresas que se dedican a ello, sin embargo la Asociación Mexicana de Acreditación

¹⁹¹ "ISO surge en 1947 en Ginebra, conformándose como una organización no gubernamental. Su objetivo principal es "promover el desarrollo de la estandarización y las actividades relativas a ella en el mundo, con miras a facilitar el intercambio internacional de bienes y servicios, desarrollando la cooperación en los círculos intelectuales científicos, técnicos y económicos". (...) Entre los países que las han adoptado se encuentra México, quien las editó en 1991 bajo el esquema de Normas Oficiales (NOM-CC), pero en 1992 se decide cambiarlas a normas de referencia (NMX-CC).- Campos Alvarez, Ricardo y Martínez Anzures, Luis M. Alta calidad en la gestión pública. México, Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C., 2002, pp.47-48.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

(AMA) quien es la que otorga el registro a las empresas que se dedican a evaluar procesos de calidad, no tiene disponible en su página web datos al respecto.¹⁹²

Una de las organizaciones que más a influido en la transformación de los procesos de la gestión pública para orientarla hacia los objetivos de calidad propuestos a través de los ISOS, es la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico, (OCDE) fundada en 1961 con el objeto de:

"(...)reforzar la economía de los países que la integran (29), e incrementar su eficiencia administrativa y financiera; mejorar y fortalecer los sistemas de libre mercado y la globalización internacional; y contribuir al desarrollo de los países, tanto industrializados como en desarrollo. Prácticamente todos los países miembros de la organización han impulsado programas para modernizar y racionalizar sus regímenes regulatorios nacionales con base en principios jurídicos, económicos y de administración pública cuyo contenido es convergente".¹⁹³

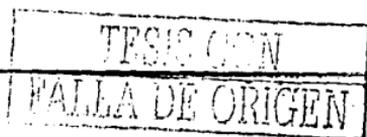
México ingresa a la OCDE en 1994, como país en desarrollo. Las Reformas que plantea el Ministerio de Administración Pública, (Map), en sus documentos de información para los países de la OCDE, dice tienen muchos puntos en común y un objetivo general: mejorar los resultados del sector público y, a la vez, redefinir su papel en la economía

Con la intención de:

- -Prestar mayor atención a los resultados (medios, fines, procesos, calidad)
- -Una mejor relación calidad/precio (usar mejor los fondos, hacer más con menos)
- -Transferir competencias y obtener mayor flexibilidad (Transf..competencias acercar las decisiones operativas, transformas sistemas de dirección y control)
- -Fortalecer la responsabilidad y el control (sustituir los centrales por globales y periféricos, reformas en los recursos humanos, flexibilización de procedimientos en la selección, cese o rescisión, retribución, etc.)

¹⁹² "En México los documentos de calidad son "las normas NMX-CC003 1995 IMNC, NMX-CC-004:1995, NMX-005: 1995 IMNC y NMS-CC9001-IMNC-2000 por el Comité Técnico de Normalización Nacional de Sistemas de Calidad, CONTENNSISCAL, en el seno del Instituto Mexicano de Normalización y Certificación. A.C. Las normas mexicanas se expiden con fundamento en los artículos 39 Fracción IV, 65 y 66 de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, y 24 Fracción IV del Reglamento Interior de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, en el campo de sistemas de Calidad. Estas normas son publicadas en el diario oficial y termina su vigencia cuando la Secretaría de Economía pública su cancelación." Ibid, p.94.

¹⁹³ Instituto Nacional de Administración Pública-SECOFI. Reforma Regulatoria y participación ciudadana, "Experiencias en el sector productivo en México y el Mundo", México, INAP. 1998, p.29.



- -Orientación hacia el cliente y el servicio (servicios volcado hacia el exterior, calidad.)
- -Mayor capacidad de definición en estrategias y políticas (el ser más flexibles permite tener mayores espacios para planear, como el asegurar un adecuado flujo de información, poner mecanismos de coordinación por las transferencias de competencias y la participación de nuevos actores en el ámbito nacional e internacional.
- -Introducir la competencia y otros elementos del mercado, y (responder a la competencia internacional, reduciendo la carga fiscal al sector privado y el costo de la aplicación de la reglamentación)
- -Modificar las relaciones con los otros niveles administrativos.(mejorar la relación entre administración Central y locales o descentralizadas para la prestación de los servicios, por la proximidad al cliente)

Estos son los objetivos indispensables a lograr en sus países miembros, los que en su conjunto se definen como un cambio de paradigma, desde luego con la conciencia de que:

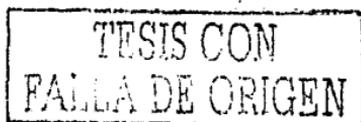
"(...) el nivel alcanzado por las distintas reformas varía en cada país. Porque los países conceden distinta importancia a diferentes aspectos y aplican sus reformas con ritmos diferentes. Por ejemplo, algunos países se dedican expresamente a reducir las dimensiones del sector público, mientras que otros ponen más énfasis en la mejora de sus resultados y en el fortalecimiento de su papel"¹⁹⁴

Con esta orientación, las normas son importantes para juzgar los resultados, porque además éstas deben reflejar las necesidades del usuario, en tal sentido, se han vuelto elemento central en la reforma de la mayoría de los países, como la *Carta del Usuario de los servicios públicos en Bélgica*, la *Carta de los Servicios Públicos en Francia*, la *Carta de la Calidad de los Servicios Públicos en Portugal* y la *Carta del ciudadano en Inglaterra*, con normas claras y precisas que permiten una mejor relación entre institución y cliente, al atender de manera eficiente, en el tiempo deseado, con la cortesía y sensibilidad adecuadas y teniendo en consideración los derechos y las garantías del cliente¹⁹⁵

Dentro de este proceso, como se puede ver incluso en las intenciones de la OCDE, está necesariamente incluida la transformación de sus memorias institucionales, la

¹⁹⁴ Ministerio de Administración Pública, *La transformación ...Op. cit.*, p.64.

¹⁹⁵ *Ibid.*, p.112-113.



modernización de sus archivos y la incorporación de nuevas tecnologías al servicio de la información veraz, eficiente, oportuna y con el objetivo de una política de apertura a la rendición de cuentas.

La búsqueda de los mejores instrumentos para implantar la calidad total con un plan estratégico de la empresa u organización, debe cuidar de los obstáculos que se habrán de enfrentar en el proceso, para poder pasar de las intenciones a los hechos. Ya que para aplicarlo a una realidad organizacional concreta, se hace necesario primero planear cómo hacerlo, y para ello, se requiere de tener una organización como conjunto es decir, entender de dónde venimos a dónde vamos, y de valores, qué somos y qué queremos ser, lo que ahora se denomina como Misión- visión.

Misión: cómo esperamos trascender en la sociedad (planeación estratégica), qué somos, que hacemos, cómo lo hacemos y para quién lo hacemos; luego vincularlo con la actividad diaria a través de líneas estratégicas con las funciones y su medición a partir de qué, establecer el cómo.

Visión: es la perspectiva a largo plazo, articulada a los elementos estratégicos para aplicarlos a las áreas funcionales y determinar como éstas deben participar para lograrlo.

Una herramienta útil, entre lo que somos y queremos ser es el benchmarking, que sirve para establecer un proceso sistemático para enumerarse y revisarse frente a los competidores, investigando las razones del éxito de los mejores. La metodología que se presenta para una buena implantación de proceso de calidad es la de establecer:

Escenarios- macro, micro: amenazas, oportunidades, complementado por *Diagnóstico de la organización* : fortalezas, debilidades (benchmarking)

Objetivos estratégicos (medios-fines).- Plan estratégico maestro: identificar problemas, establecer acciones para resolverlo, asignación de responsables.

En tal sentido, los archivos han estado lejos de los mecanismos e instrumentos de la búsqueda de la calidad en el conocimiento moderno aquí expresado, su limitada atención se ha visto ahora modificada por la gran influencia de los procesadores y los archivos electrónicos que han dejado de lado la preocupación de establecer sistemas de administración de documentos, pensando que a la larga éstos se verán sustituidos

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

por los nuevos medios electrónicos y que lo pasado ya no importa. Sobre todo, si al paso de los años y al descuido, éstos materiales se deterioran y se vuelven inservibles e inconsultables. Teniendo entonces irreparables pérdidas de información del patrimonio cultural, que de permanecer da testimonio de la vida institucional.

Como consecuencia de la búsqueda constante de reformar al gobierno del Estado, en nuestro país se consideró importante, en el sexenio pasado, promover la mejora Regulatoria,¹⁹⁶ considerándola imprescindible para lograr los cambios que la administración pública requiere para adecuarse a los nuevos tiempos, aunque se situó dentro de la Secretaría de Economía y tiene como prioridad el reducir los trámites y procedimientos en esta materia su creación legal en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo adicionada en su Título Tercero A, de la mejora Regulatoria, Artículo 69-A a la Q. donde se crea la Comisión Federal de Mejora Regulatoria: Art. 69-E.

"I. -Revisar el marco regulatorio nacional, diagnosticar su aplicación y elaborar para su propuesta al Titular del Ejecutivo Federal, proyectos de disposiciones legislativas y administrativas y programas para mejorar la regulación en actividades o sectores económicos específicos(...) IV.- opinar sobre los programas de mejora Regulatoria de las dependencias y los organismos descentralizados de la administración pública federal"¹⁹⁷

Pero en materia de archivos no ha producido, ni se ha difundido proyecto alguno, permaneciendo la estructura legal y Normativa existente en México desde hace mucho tiempo, por lo que podemos afirmar que aún no ha sido tocada en lo sustantivo; lo más reciente es la Ley de Transparencia y Acceso a la Información

¹⁹⁶ Decreto del 19 de abril del 2000. Reforma: Art. 1 párrafo II, Art. 2, 4,17, 17-A y 83 Párrafo I. Se adicionan los Arts. 1 Segundo párrafo, 15-A reconoce el orden actual de los párrafos segundo y tercero. Se Adiciona el Título Tercero A y los artículos 69-A a 69 -Q y el 70-A. Se deroga: Art. 4-A. Decreto del 30 de mayo del 2000. Reforma: Arts. 35 y 83 La fracción II y el último párrafo. Se adicionan: Art. 69-C cinco párrafos.

Título Tercero A.- De la mejora Regulatoria:

Capítulo I.- Art. 69-A.- Disposiciones Generales

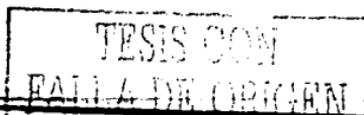
Capítulo II.- Art. 69 E De la Comisión Federal de Mejora Regulatoria

Capítulo III.- Art. 69 H De la Manifestación de impacto regulatorio

Capítulo IV.- Art. 69 M Del Registro Federal de Trámites y Servicios.

El artículo 69-E de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, dispone que la Comisión Federal de Mejora Regulatoria promoverá la transparencia en la elaboración y aplicación de las regulaciones para generar beneficios superiores a sus costos y máximo beneficio para la sociedad, mediante atribuciones otorgadas a la misma y ejercidas por el Titular de dicha Comisión. (Esta información se puede ampliar en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo).

¹⁹⁷ Legislación de la Administración Pública Federal. Ley Federal de procedimiento Administrativo. México, Edit. Delma, 2002, p.218.



Pública Gubernamental. Los instrumentos legales a que debe apegarse la administración de documentos, a la fecha, respecto al funcionamiento de los archivos, son los siguientes:

- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (Art. 20),
- Ley General de Bienes Nacionales (Art. 2º, Frac. XI:),
- Ley Federal sobre Monumentos, y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas (Art. 36),
- Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (Art. 47),
- Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal (Art. 37, 39, 40 y 41),
- Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda (Art. 3º. Frac. VII; Art. 11, 13, 14, 16, 17 y 18),
- Código Penal para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común y para toda la República en Materia de Fuero Federal (Art. 214, frac. IV),
- Decreto Presidencial por el cual se crea la sección de Archivos Presidenciales del Archivo General de la Nación,
- Acuerdo por el que se establecen los lineamientos a que se sujetará la guarda, custodia y plazo de conservación del archivo contable gubernamental,
- Acuerdo por el que se delega en el Director General del Archivo General de la Nación, la facultad de celebrar convenios que tengan por objetivo la recuperación, conservación, investigación, difusión y publicación de documentos históricos,
- Acuerdo Presidencial por el que se crea una Comisión Intersecretarial, a fin de coordinar las actividades de las Secretarías de Estado y demás Instituciones a las que la legislación confiere el cuidado de documentos históricos de la Nación,

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

- Reglamento del Archivo General de la Nación; así como el Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, sobre los cuales fundamenta su actividad el Archivo General de la Nación.

Así como la recientemente aprobada por el Congreso, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, del 11 de junio del 2002, la cual entra en vigor con algunas salvedades expuestas en los artículos transitorios:

Segundo. La publicación de la información a que se refiere el Artículo 7 (Estructura orgánica, facultades, directorio de servidores públicos, sueldos, metas y objetivos, presupuesto asignado, resultados de auditorías, contratos, etc), deberá completarse, a más tardar, un año después de la entrada en vigor de la ley.

Sexto. El Ejecutivo Federal expedirá el Reglamento de esta ley dentro del año siguiente a su entrada en vigor

Séptimo. El Instituto expedirá su reglamento interior dentro del año siguiente a la entrada en vigor de la ley

Octavo. Los particulares podrán presentar las solicitudes de acceso a la información o de acceso y corrección de datos personales un año después de la entrada en vigor de la ley.¹⁹⁸

En general, se determina dar un año para la instalación de estructuras y operación de dicha ley, entre tanto, las dependencias gubernamentales designarán las unidades de enlace y los miembros de los comités de información, con cargo a los presupuestos de las mismas, desde luego que en forma práctica esto significa un gasto no previsto y que las dependencias, en muchos de los casos, esperarán el siguiente año presupuestal para incrementar recursos a esta nueva función legal, que les genera la creación de una nueva área operativa, además de preocuparse por tener archivos dispuestos para la apertura de la información.

En este sentido, la Ley establece en el Art. 32 que será el Archivo General de la Nación en coordinación con el Instituto, a quien corresponderá elaborar los "criterios" para la catalogación, clasificación, y conservación de los documentos administrativos, así como la organización de archivos de las dependencias y entidades. Establecer criterios no es igual a normas, por lo que la participación y obligatoriedad de los mismos queda sujeta a su vez al criterio de las dependencias, las cuales, durante años, no han dado prioridad a la consolidación de sistemas archivísticos, y podría

¹⁹⁸ Diario Oficial de la Federación, Ley de Transparencia... Op. cit. p.15.



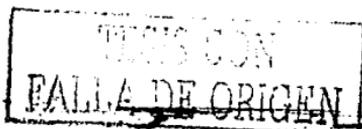
ante la falta de obligatoriedad y autoridad del AGN, continuar diluyendo la responsabilidad de administrar correctamente los documentos públicos.¹⁹⁹

Un antecedente importante para promover las acciones de administración de documentos dentro de las dependencias y organismos, lo fue el proceso de entrega-recepción de la administración 1994-2000, el Archivo General de la Nación a través del Oficio No. DG/ 372/99 del 8 de diciembre de 1999, a instancias de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, envía por conducto de su centralizadora, la Secretaría de Gobernación, la propuesta de lineamientos de análisis, valoración y disposición del destino final de la documentación liberada por los archivos administrativos e históricos de la Administración Pública Federal.

Indicando en dicho documento, que el Archivo General de la Nación realizaría una serie de consultas, asesorías e inspecciones técnicas, verificadas entre el 1 de febrero y el 30 de abril del año 2000 en coordinación con la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, la cual instruyó a su vez el fortalecimiento de los COTECIAD, (Comités Técnicos Internos de Administración de Documentos), para afrontar la entrega-recepción de archivos de la gestión institucional del período 1994-2000.

Como un ejemplo de lo anterior, la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, a través de la Dirección General Adjunta de Proyectos Especiales y del COTECIAD de dicha Institución, distribuyó en abril del 2000, los: "*Lineamientos internos para la entrega-recepción de archivos de la Gestión Institucional correspondiente al período 1994-2000, en el presente documento se establecen los criterios, políticas, mecanismos e instrumentos para la ejecución del Programa*

¹⁹⁹ "Innumerables son las definiciones que se han ofrecido sobre la concepción de lo que es un documento, por lo cual sería tedioso enunciarlas todas por lo que nos limitaremos a señalar la posición del tratadista Devis Echandía quien lo define como "toda cosa que sea producto de un acto humano, perceptible con los sentidos de la vista y el tacto, que sirve de prueba histórica indirecta y representativa de un hecho cualquiera". Así, el tratadista patrio, Magistrado del Tribunal Supremo, Jesús Eduardo Cabrera Romero, lo ha catalogado dentro del marco jurídico venezolano, como "una cosa que tiene sentido jurídico, que no se representa así mismo como lo hace cualquier objeto, sino a un hecho distinto a él, el cual contiene, y todas esas cosas de iguales caracteres forman un género". Ross Salazar, Cecil Anthony. "La Informática y el Estado". Hacia el derecho informático. Costa Rica Apdo. Postal 35-1000 San José, Costa Rica Cecil.Ross@notary.ws



Especial para la Entrega y Recepción de Archivos entre la presente y la siguiente Administración institucional²⁰⁰

El diagnóstico que sobre la materia se contempla dentro de los lineamientos señalados, nos evidencia la misma situación de largos años, la acumulación de documentos y la falta de una política coordinada, continua y permanente de administración de documentos, así como una ausencia de mención siquiera al control y desarrollo de los archivos electrónicos:

"Pesca ha integrado en sus Unidades Administrativas, así como en las diversas Delegaciones Federales de la institución, altos volúmenes de documentación (...)el vasto crecimiento documental con frecuencia se debe a la falta de depuración por desconocimiento de los criterios para la propia depuración y valoración documental, lo que origina que administración tras administración, se acumule sin control, volúmenes importantes de cajas con expedientes. Obedece también, a la producción y reproducción indiscriminada de documentos, así como al uso y abuso de las tecnologías reprográficas y a los vicios e inercias que provocan falsas tradiciones administrativas y el manejo personal, más que técnico, de la información documental."²⁰¹

El caso señalado no puede tomarse como regla general prevaleciente para toda la Administración Pública Federal, porque no existe un trabajo de investigación que refiera la situación de todas las dependencias y organismos en materia archivística. El AGN que pudiera contar con información referente al caso, no tiene documentos publicados al respecto; pero lo referido nos ejemplifica la situación de rezago que en voz informal corre para todas las dependencias federales, y sobre todo, evidencia que se toman acciones en momentos de presión, haciendo Programas coyunturales o especiales, para atender de emergencia las instrucciones recibidas.

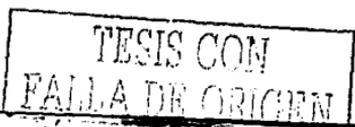
"En este marco, resulta emergente, de cara al próximo cambio gubernamental, integrar con eficiencia la información de gestión resguardada en los servicios archivísticos institucionales...para estar en condiciones de conducir en tiempo y forma las acciones descritas, se han establecido los criterios y lineamientos generales que a continuación se describen: (...)Tendrá cuatro posibles destinos:

Primero, archivo de gestión o Archivo Activo, tanto de asuntos concluidos como de asuntos pendientes o en trámite.

Segundo, la documentación cuya utilidad inmediata para el desahogo de trámites y asuntos haya concluido y que deba transferirse a la unidad de Archivo de Concentración de la Secretaría.

²⁰⁰ SEMARNAP. INE.- Lineamientos internos para la entrega-recepción, abril de 2000. p. 1.

²⁰¹ *Ibid.*, p.2.



Tercero, la documentación que por su relevancia y periodicidad, deba transferirse al archivo Histórico de la Semarnap, o a las secciones equivalentes de los archivos de las Delegaciones Federales. (mismas que deberán crearse en cada Delegación).

Cuarto, la documentación que una vez concluida su utilidad institucional, de gestión o conservación precautoria, y que no posea importancia como información de valor permanente, deberá ser propuesta para su depuración definitiva.

Se deberán elaborar los inventarios respectivos, de conformidad con los contenidos descriptivos que se señalan en los formatos anexos:

- 1) Inventario de Archivo Activo o de gestión,
- 2) Inventario de Transferencia al archivo de Concentración,
- 3) Inventario de Transferencia al Archivo Histórico, e
- 4) Inventario de Baja Documental.

Solo deberá registrarse documentación sustantiva y adjetiva de la Unidad Administrativa o de la Delegación, esto es, aquella asociada a sus gestiones o programas oficiales, conservada en expedientes o carpetas por asunto o materia y en series documentales... cuidando de eliminar previamente documentación que no haya sido producida por el área sustantiva, o bien que no sea material de archivo como folletería, diarios oficiales, revistas, libros, documentación personal, minutarios, manuales, borradores de proyectos, fotocopias, (...) libros, revistas, manuales o proyectos técnicos publicados deberán remitirse, preferentemente si se trata de colecciones completas, al Centro de Documentación de la Secretaría.²⁰²

Los lineamientos aquí revisados, guardan respeto por la teoría archivística, exponen la difundida idea del ciclo vital del documento, la expectativa y oportunidad de crear las áreas si éstas no se tienen, pero reflejan al mismo tiempo, la falta de un catálogo general de documentos, los formatos no registran claves únicas de series, grupos o fondos documentales, lo que evidencia la carencia de una política archivística organizada conforme a las normas archivísticas. Tampoco contempla la posibilidad de establecer una norma de descripción, como la propuesta por el Consejo Internacional de Archivos para tener un catálogo con claves por país, lugar, dependencia y archivo; así como también denota la carencia de una política clara de valoración y expurgo documental para la dependencia. Todo ello induce a la certeza de que prevalece la falta de cultura e interés por los archivos, con evidente ausencia de continuidad y preparación permanente en la materia.

*A efecto de auxiliar el proceso, la Dirección General Adjunta de proyectos Especiales. Brindará asesorías telefónicas y personales para darle puntual seguimiento. Además, esta área, en coordinación con la Dirección de Capacitación y Desarrollo de Personal de la Secretaría, se encuentra otorgando una serie de cursos que habiliten a los participantes de las diferentes Unidades Administrativas y Delegaciones en el conocimiento preciso de dicho proceso.²⁰³

²⁰² Ibid, pp.3-7.

²⁰³ Ibid, p.11.



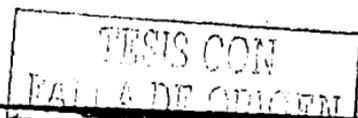
Esta breve descripción de una dependencia tomada al azar debido a la posibilidad brindada para obtener la información, es solo para ejemplificar que en pleno acceso al siglo XXI, nuestras dependencias aún mantienen un gran rezago archivístico, no se tiene una cultura de guarda, custodia, valoración documental y mucho menos, una política pública integral en materia de infraestructuras nacionales de archivos, basada en una norma nacional que rijan los destinos de este patrimonio cultural.

Las dependencias en sus lineamientos en mucho de los casos, se avocan a la administración de documentos impresos, sin considerar la posibilidad de mantener, salvaguardar y controlar la información de los archivos informáticos,²⁰⁴ como parte de las formas físicas o soporte material de la existencia del documento, para con ello, disminuir la posibilidad del establecimiento de una única norma de descripción a nivel dependencia y país; por consecuencia, la ausencia de un criterio de calidad que permitiera estandarizar los procesos, como serían los ISOS, ya señalados, en materia de documentación que recomienda el Consejo Internacional de Archivos.

La existencia en la mayoría de los casos de volúmenes de papel, restan importancia a la nueva modalidad del documento,²⁰⁵ el electrónico, y con ello se deja de lado la discusión de regular este aspecto del documento, sobre todo el aspecto legal ya que como elemento de prueba se vuelve importante jurídicamente.

²⁰⁴ "El documento electrónico, no obstante que su configuración o elaboración está circunscrita a métodos tecnológicos cuyo contenido pudiera concentrarse o almacenarse para su resguardo en dispositivos distintos al común del papel, esto no desvirtúa su composición documental como tal, pues es allí en donde se concentra la posibilidad tangible de trasladar, objetivar y lograr la inmediatez de su contenido, independientemente de las funciones prácticas de su creación y las formas de su utilización. Tenemos que concluir que su naturaleza y características esenciales son las que se corresponden con las que ya hemos determinado para la generalidad documental, con las particularidades de que éste (el electrónico) proviene de un sistema de elaboración electrónica, con lo cual la composición correspondiente al vaciado intelectual o contenido, deviene de un equipo el cual envía señales automatizadas que se plasman sobre un soporte. Técnicamente, el documento electrónico es un conjunto de impulsos eléctricos que recaen en un soporte de computadora y que sometidos a un adecuado proceso, a través del computador, permiten su transucción al lenguaje natural a través de una pantalla o una impresora." Ross Salazar, Cecil Anthony "La Informática y el Estado". Hacia el derecho informático. San José, Costa Rica. Cecil.Ross@enolary.ws.

²⁰⁵ "las características del documento como prueba, siguiendo la esencialidad establecida por el profesor Antonio Pacheco, en su trabajo "Autenticidad, Fe Pública y Fehaciencia documental en Venezuela", podemos considerar las siguientes: 1) Es un medio de prueba que traslada hechos al expediente; 2) Contiene una manifestación objetiva del pensamiento en su dimensión mas representativa; 3) Puede ser original o reproducción en copias certificadas; 4) Su contenido debe ser de presencia inmediata tanto para el juez como a las partes. De estas características se deslizan los elementos que componen al documento, cabe decir el soporte material (cuerpo sobre el cual se constituye) y el contenido (información intelectual vaciada en el soporte). Ibidem.



Nuestras leyes no se han actualizado para adaptarse a los cambios tecnológicos; casos como el Venezolano nos llevan mucha ventaja al respecto, ellos se encuentran ya inmersos en la discusión de todo un ramo jurídico dentro del Derecho Procesal, llamado Derecho informático:

"La proliferación insaciable de programas (software), dirigidos al consumo de la información o basados en ella, buscando la facilidad de las personas en la realización de tareas o actividades de la sociedad, generaron una preocupación en el Derecho que desde hace varios años viene enfrentando con la correspondiente normativización del fenómeno informático.

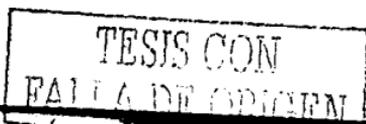
En este último sentido, ha surgido la ciencia del Derecho Informático, destinada al análisis del manejo de la información a través de medios tecnológicos, y que ve a la informática como Objeto, en el sentido que, constatando su proliferación y su comercialización dentro de los diferentes estratos sociales, se impone su regulación, que garantice la transparencia y legalidad de las operaciones ocurridas a través de tal medio, todo en cumplimiento de la obligación que reposa sobre el Estado quien investido por el mandato soberano y constitucional, debe sostener e impartir las reglas de convivencia social.

Sin embargo, el Derecho también ha visualizado a la informática como medio y, en este sentido, ha considerado los avances tecnológico en el manejo de la información como una herramienta en el ámbito jurídico, facilitándose al jurista, a través de procesos informáticos, la realización automatizada de tareas o la búsqueda de información jurídica almacenada en bases de datos públicas o privadas, la comunicación con sus clientes e incluso, porque no, con el jurisdicente, por medio del correo electrónico.²⁰⁶

Conforme a la conceptualización general practicada, respecto de la naturaleza del documento como elemento probatorio en los procesos judiciales, la falta de referencia al documento electrónico como una prueba surgida de los logros tecnológicos y que necesariamente lleva a discusión de una posible ciencia del derecho que la legisle y contemple, dentro del marco social en el cual nos desenvolvemos, y se le coloque a la par de dichos avances; haciéndose necesario pugnar por ello, y profundizar con estudios y ensayos sobre el tema, para lograr atraer la atención sobre esta discusión inaplazable, dado el grado de avance que se tiene ya del proyecto de *e-gobierno* en nuestro país.

Dicho lo anterior, manifiesto que para México hacen falta estudios jurídicos acordes a la transformación del soporte electrónico, para determinar la aplicabilidad de las normas pertinentes a su análisis y valoración reconociendo la naturaleza de esta prueba como interés principal del régimen de derecho. En ese sentido se puede afirmar que, tradicionalmente el documento se ha entendido como medio físico que

²⁰⁶ Ross Salazar, Cecil Anthony. "La Informática y el Estado". página web citada.



contiene algo susceptible de ser percibido por los sentidos del ser humano. Sin embargo, hoy por hoy, tenemos que separarnos de la materialidad del soporte impreso para darle cabida al revolucionario documento electrónico.

Dicho soporte, no obstante que su configuración o elaboración está delimitada a métodos tecnológicos cuyo contenido pudiera concentrarse o almacenarse para su resguardo en dispositivos distintos al común del papel, no transforma su composición documental como tal, pues es allí en donde se reúne la posibilidad tangible de trasladar, objetivizar y lograr la inmediatez de su contenido; es decir, la facilidad de acceso, independientemente de las funciones prácticas de su creación y las formas de su utilización, que sobre el documento permiten los procesadores electrónicos.

Podemos aseverar que estamos en presencia de un nuevo soporte, más no de un nuevo concepto de documento. En los documentos electrónicos, al igual que los escritos, se recogen los pensamientos, expresiones o actos del ser humano, incorporándolos en su contenido, tendiente a representar la realidad de los hechos. *Incluso se puede aseverar que su contenido es escrito también, pero dicha escritura, por las particularidades tecnológicas en que se encuentra, no puede ser leído por el hombre sin la ayuda de un decodificador que normalmente es el computador.*

El valor probatorio del documento electrónico será sin lugar a dudas proporcional y dependiente a la eficacia del mismo, tema emergente en los próximos años, devenido sobre los resultado de la adaptación de estos medios probatorios dentro del proceso judicial, que en determinadas situaciones constituirán un elemento de certeza, precisión y detalle difícilmente perceptibles a través de los medios probatorios típicos, como lo es el documento impreso.

No obstante, esta misma eficacia que podríamos denominar tecnológica, para algunos estudiosos corre el peligro de ser distorsionada, con la utilización de mecanismos científicos tecnológicos malintencionadamente prediseñados para fines e intereses personales, (Jerquers, Virus, etc.) con lo cual estaremos necesitados de una regulación normativa con sanciones rigurosas, que de una u otra forma, logren persuadir la conducta de la falsificación, para que junto a los ciudadanos y los administradores de la justicia, convengan una controversia jurídica dentro de un

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

marco sano para la obtención de un producto o resultado verdaderamente de imparcialidad jurisdiccional, sin retroceder en la adopción de las nuevas tecnologías.

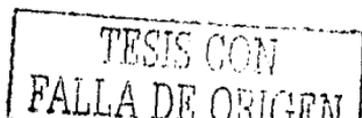
3.3.- El proyecto de Ley Nacional de Archivos y el foro público de consulta.

Dentro de los avances que en materia de archivos se han logrado a través de la gran trayectoria histórica que en esta materia se tiene en nuestro país, aún con sus grandes momentos de auge y ocaso, en los cuales el AGN ha visto de tanto en tanto fortalecidas sus actividades como en otras desplazadas; ya por ausencia de reconocimiento de su importancia, ya por otras actividades designadas como prioritarias. Con lo cual se ha visto también prorrogada, la concreción de un sistema nacional de archivos sólido, así como la posibilidad de una Ley en la materia, para el control del acervo documental público y privado que es patrimonio de la sociedad.

Dentro de las distintas prioridades que la archivística puede determinar en la administración de documentos, la cuestión de contar con un criterio específico en la materia pudiera proporcionar una integración no solo en la descripción, sino en el control de los acervos, su reproducción, clasificación y selección para su guarda y custodia. Tema de preocupación permanente en los distintos ámbitos de la función pública con respecto al almacenamiento de los legajos. Ya que lo referente al control y reglamentación de los archivos privados no ha sido tocado históricamente.

En diferentes Congresos, reuniones de trabajo u sesiones de expertos en archivonomía, se ha discutido sobre el particular, sin lograr obtener el consenso necesario entre los miembros de esta actividad ; los más relacionados, como serían los historiadores, para impulsar la propuesta de una Ley Nacional de Archivos.

Desde el Primer Seminario Internacional sobre Administración de Archivos, que se llevó a cabo en nuestro país del 16 al 22 de agosto de 1975, se concluyó entre otras cosas muy interesantes, que era necesario contar con una Ley específica, para fortalecer la actividad y lograr integrar un sistema único de clasificación y descripción de materiales, que a futuro permitiera integrar una red de archivos nacional:



"Conclusiones y Recomendaciones Elaboradas por los Grupos de Trabajo:

Grupo de Trabajo sobre sistema de clasificación y de catálogo de documentos.

1.- Creación de un grupo de trabajo dentro del Comité Técnico consultivo de Unidades de Correspondencia y Archivo, que proponga un sistema de clasificación y de catálogo de los archivos públicos. (...)

Grupo de Trabajo relativo a la programación nacional

7.- Formular manuales sobre procedimientos generales de correspondencia de entrada y de salida, si como de archivos de trámite.

8.- Publicar y distribuir el glosario de términos en área de archivos.

9.- Formular la reglamentación relativa a depuración de documentos en archivos públicos.

10.- Revisión del proyecto para la creación de un órgano normativo central del sector público federal. (...)

Grupo de Trabajo encargado de estudiar la legislación y la depuración en materia de archivos

1 - Reglamentar el artículo 2º, fracciones VI, X y XI de la Ley General de Bienes Nacionales, para establecer la vida útil de los expedientes que se encuentran en los archivos de transferencia y determinar la conservación permanente de los históricos.

2.- Reformar, reforzar e instalar debidamente el archivo General de la Nación, para que cumpla funciones de órgano central de archivos del sector público.

(...)por otro lado, existe una ley que indica que los documentos históricos son del dominio público pero no tenemos ninguna que regule las actividades de nuestros archivos."²⁰⁷

Estas son algunas de las conclusiones que se manejaron en el mencionado seminario internacional, pocas de ellas avanzaron en los años posteriores, y otras continuaron manifestándose como inquietud; como volvió a suceder en la reunión de Querétaro del 14 al 16 de noviembre de 1979, donde nuevamente se expresa la preocupación por tener una norma en la materia, definiéndolo como necesidad de emitir los Lineamientos para la Administración de Documentos:

"(...)se observó la necesidad de emitir *lineamientos generales o normas administrativas*, (...) considerando además las recomendaciones hechas por funcionarios que desempeñan cargos en la Administración Pública Federal dentro de esta materia."²⁰⁸

²⁰⁷ Secretaría de la Presidencia. Archivos, Op. cit., pp.181-184.

²⁰⁸ Coordinación General de Estudios Administrativos. Lineamientos Generales que deben observar las Dependencias y Entidades del Ejecutivo Federal en la Administración de los Archivos. Colección Lineamientos No. 4, México, Presidencia de la República, Secretaría de Gobernación, Archivo General de la Nación, 1980, p. 7.



Otro de los avances en las recomendaciones de aquel entonces, lo fue el formular manuales para la correspondencia y archivos de trámite, el AGN, editó el Sistema Red de Archivos del Gobierno Federal, dentro del Programa de Modernización Archivística del Gobierno Federal 1983-1988. La importancia de este instrumento es que define las políticas y normas técnicas que deben aplicarse en el ejercicio de las funciones archivísticas de la Administración Pública Centralizada, manuales que a la fecha están vigentes y a punto de volverse a reeditar.

Así como también, que mediante decreto publicado el 27 de febrero de 1977, el inmueble conocido como El Palacio de Lecumberri se desincorpora del patrimonio del entonces Departamento del Distrito Federal y fuera destinado como sede del Archivo General de la Nación.

Como otros resultados a destacar, se tienen los desarrollados por el Comité Técnico Consultivo de Unidades de Correspondencia y Archivo dentro de la Comisión de Administración Pública de la Presidencia de la República, donde se instruye el proceso de creación de un área específica para la concentración de los archivos de la Administración Pública Centralizada, teniendo como resultado que el 13 de julio de 1980, la función del Archivo General de la Nación se vea reforzada, mediante la publicación del Acuerdo Presidencial por el que se dispone que éste será la entidad central y de consulta del Ejecutivo Federal, en el manejo de los archivos administrativos e históricos de la Administración Pública Federal; ello se da con el entonces titular del poder Ejecutivo, José López Portillo y Rojas.

En general si se han obtenido resultados importantes, sin embargo, en materia de legislación no se han logrado las derivaciones deseadas; como se puede observar en el informe experto de la Fundación Tavera, por encargo del Banco Mundial, sobre la situación de los Archivos en América Latina, emitido en el 2000, en el cual para el caso México, es una de las observaciones que en primer instancia figuran, paleada un poco por la existencia de leyes locales en algunos de los Estados, como Tabasco, Edo. de México, etc.

*La normativa, que de forma general o específica alude a la protección del patrimonio documental, queda, por tanto, condicionada a bipolaridad normativa (se refiere a los ámbitos Federal y Estatal). En relación a ella, y como rasgo más sobresaliente, se debe

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

señalar ante todo la inexistencia de una Ley Nacional de Archivos, Ley Nacional de Documentos u otra norma jurídica de rango y contenido similar.²⁰⁹

Sin embargo, los esfuerzos sobre la materia no han retrocedido del todo, existe el antecedente del Foro Público de consulta sobre la Ley Nacional de Archivos que la Cámara de diputados organizó a instancias del Subcomité de Archivo Histórico de la misma, el 9 de marzo del 2000 en el palacio legislativo; Foro que auspició la discusión sobre la propuesta y las evidentes carencias de la misma, no logrando articular el consenso necesario para que se promoviera como propuesta de Ley, y permaneciendo hasta el momento en el escritorio de alguno de los diputados del grupo del Partido de la Revolución Democrática, partido político que en su momento asumió el abanderamiento de la propuesta.

"La realización del Foro Público de consulta sobre la Ley Nacional de Archivos, constituye para el Comité de Biblioteca e Informática, la apertura de un espacio para que los especialistas en la materia analicen y discutan esta iniciativa y de ahí se logren propuestas, que permitan al poder Legislativo del congreso de la Unión, legislar sobre la materia. Con el firme propósito de que a partir de los resultados y acuerdos que se logren, existan elementos suficientes para que nuestro país cuente con un marco normativo, que regule el patrimonio documental existente en los archivos y al mismo tiempo proteja a los mismos"²¹⁰

La preocupación sobre la posibilidad de contar con un marco regulatorio en la materia, es aún una preocupación que no ha podido ser cumplida, las diferencias de opinión sobre la iniciativa entre los distintos grupos de profesionales que tienen que ver sobre los archivos públicos no logró superar las discrepancias para integrar una propuesta, asunto que se vio mayormente dañado ante la postura negativa del Archivo General de la Nación, ya que la iniciativa no salió de esa institución archivística como todos esperaban, sino que fue producto de un grupo aparte de éste, que lo había ya propuesto en uno de los Congresos nacionales

"Este documento representa el esfuerzo de un grupo de archivistas con el fin de que nuestro país cuente con una Ley Nacional de Archivos, que pueda regular las carencias en esta materia como se explica en las primeras hojas del mismo, bajo el Título de La

²⁰⁹ Banco Mundial, Fundación Histórica Tavera.- Los archivos de México, Op. cit., p.6.

²¹⁰ Cámara de Diputados, Foro Público de consulta sobre la Ley Nacional de Archivos, México, LVII Legislatura, documento base, Subcomité de Archivo Histórico, Palacio Legislativo, 9 de marzo del 2000. Presentación del documento Dip. Francisco Agustín Arroyo Vieyra, Presidente de la Junta directiva del Comité de Biblioteca e informática, p.13.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

necesidad de una Ley General de Archivos para Consolidar el Estado de Derecho en la Reforma del Estado en México, este artículo fue presentado como ponencia en el X Congreso Nacional de Archivos, realizado en la ciudad de San Francisco de Campeche, los días 28-30 de octubre de 1998.²¹¹

La presentación de la propuesta de Ley, en el documento, hace una brillante exposición de la necesidad de contar con ésta: se dejarían atrás los vicios que afectan a los archivos de nuestro país, especialmente los públicos:

"Siendo nuestra constitución Política la máxima Ley, no se desprende norma jurídica alguna que obligue a los servidores públicos a crear un archivo que refleje y deje de manifiesto sus actos de gobierno o para decirlo de manera más técnica: *"la creación de un conjunto orgánico de documentos organizados y reunidos por instituciones públicas o privadas y los particulares dotados de personalidad jurídica, en el ejercicio de sus funciones, ubicados en edificios construidos especialmente para el adecuado resguardo de la memoria mexicana y declarados custodios de la identidad nacional"*.

Esta gran laguna jurídica en nuestra constitución ha generado graves problemas cuyo caso más delicado es la imposibilidad de acudir a los archivos en búsqueda de la verdad histórica(...)de tal suerte que el derecho constitucional de información garantizado por el ARTÍCULO 6° y que textualmente dice: *"(...)el derecho a la información será garantizado por el Estado"* está gravemente conculcado.

Una Ley Nacional de Archivos debe garantizar el derecho a la información a todos los ciudadanos mexicanos y en consecuencia acceder libremente a los archivos de la nación. Necesariamente deberá reglamentar el funcionamiento de los archivos de los poderes de la unión y de los tres niveles de gobierno.²¹²

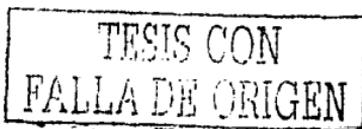
La última parte de la cita parece haber sido plenamente usada en la exposición de motivos de la reciente Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, pero se limita a garantizar la parte del derecho a la información del Art. 6° constitucional, sin considerar a profundidad la protección del patrimonio cultural de México, es decir, se transformó el interés político por una vertiente que bien pudo quedar incluida en la propuesta de esta ley de archivos, la que pretendía ser más amplia hacia la protección del patrimonio cultural de los mexicanos, y no solo de regular un derecho ya expresado en la Constitución Política de nuestro país.

La iniciativa de Ley Nacional de Archivos proponía:

"(..)definir con toda precisión, al grado de categoría de Norma Mexicana, lo que se entiende por archivo, documento, sección y serie; de manera pertinente tendrá que definir los tipos de archivos y las caedades de los documentos para que con un sentido racional y científico sepa el ciudadano cuales, por razones de seguridad del Estado, serán desclasificados en un tiempo prudente y cuales no, así mismo, normar la responsabilidad

²¹¹ Ibid, p.19.

²¹² Ibid, pp. 25-29.



de cada nivel de gobierno con respecto a los documentos y la transferencia de los mismos(...)en cuanto a los profesionales de la archivística, la ley debe protegerlos creando un servicio civil de carrera, para que el archivo deje de ser la plaza de "castigo" para los empleados insurrectos o recomendaciones para "aviadurías."(...)La Ley Nacional de Archivos debe crear una Comisión Nacional para el Desarrollo de la Ciencia Archivística, Selección, Dictaminación y Expurgo que dicte las normas para el análisis, identificación, ordenación, clasificación, descripción, conservación, valoración, selección, y eliminación de toda documentación"²¹³

La propuesta instauraba, como se deduce la cita anterior, la clasificación de los tiempos de apertura de los archivos, asunto transformado en prioritario en la corriente de acceso a la información pública, la cual se impuso políticamente a la iniciativa que mostramos. Las decisiones de tener acceso a la información gubernamental se impusieron a la evidente secuencia necesaria para ello, es decir, primero tener regulados, establecidos y bien organizados los archivos que son el soporte de la información, no que ahora quedaron nuevamente relegados de una política pública específica que pudo llevarlos a ser una verdadera infraestructura nacional para el acceso a la información. La iniciativa que refiere este apartado, contemplaba tanto la apertura de la información, como también la obligación primera de tener verdaderos centros de información:

"La ley debe normar la obligación de la federación para que los archivos cuenten con un presupuesto que les permita cubrir sus necesidades, así como, contar con edificios y equipo necesario para preservar los documentos en los más variados soportes, desde piedra hasta los modernos substratos electrónicos.

Para que la Ley sea perfecta necesita implementar una serie de sanciones a quienes trafiquen, revelen, difundan, produzcan, reproduzcan, alteren, proporcionen, intercambien o extraigan del país sin autorización de la autoridad competente documentos administrativos, históricos, fiscales, contables o informáticos.

Se debe de castigar duramente a quienes no entreguen los documentos a sus respectivos archivos y los retenga ilegalmente, de igual forma, a quienes inutilicen una red o sistema de información electrónico.

Sin una Ley Nacional de Archivos que obligue y de derechos a todos por igual, los pequeños adelantos técnicos serán un grano de sal en medio de la mar."²¹⁴

Como es evidente, la propuesta de Ley tenía una vertiente directa hacia la protección del patrimonio documental, sancionando las faltas al respecto, en contraste con la aprobada Ley de Transparencia que se limita a legislar sobre el

²¹³ Cámara de Diputados, Foro Público de consulta... Op. cit., pp.30-31.

²¹⁴ Ibid, pp.32-33.



derecho al acceso a la información, y dejando en un ámbito secundario la factibilidad de normar los archivos que son la fuente de la información que están legislando, es decir se normó el último punto, u objetivo final, por encima del primer paso lógico en la secuencia de obtener y disponer información. En la exposición de motivos de la iniciativa de decreto de la Ley de Archivos, se expresa que:

"Diariamente se genera una lista innumerable de acontecimientos políticos y sociales que marcan la vida y la historia de una Nación entera, quedando así y como único testimonio de esos acontecimientos los documentos que serán las únicas pruebas físicas fehacientes. Es por todo esto que(...)surge la inquietante necesidad de crear una normalidad que de alguna forma proteja todos esos documentos tan necesarios para nuestro acervo cultural y a todos esos profesionistas amantes y conocedores de ésta ciencia(...)basándonos en el glosario de términos asociados con las reglas generales de la Norma ISAD(G), el término archivística significa: *"la creación de una representación exacta de una unidad de descripción y de las partes que la componen, en caso de haberlas, por el procedimiento de captación, cotejo, análisis y organización de cualquier información que sirva para identificar la documentación y hacer una explicación del documento que la produjo."* La aplicación de ésta norma es de considerable trascendencia en la organización multinivel de nuestros acervos, tratando así de rescatar los fondos olvidados, dispersos o fragmentados, y de manera prioritaria, la fundamentación metodológica de los instrumentos de descripción archivística de calidad, de igual manera realizarla a nivel internacional, basándose en una coherente descripción."²¹⁵

Del mismo modo, la propuesta reconocía que :

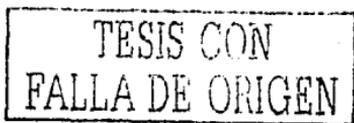
"Los archivos resultan ser un recurso básico de la información, además de ser los repositorios de nuestra memoria histórica, tan antiguos como la organización social de la humanidad.

Para mencionar alguno de éstos problemas a los que se enfrenta la Ciencia Archivística Mexicana podemos citar los problemas referentes a los archivos administrativos como lo son el extravío, la sustracción y la destrucción desmesurada de los documentos donde se hacen constar los actos de gobierno, no existiendo lineamiento alguno para la selección y depuración de los documentos donde se hacen constar los actos de gobierno, no existiendo lineamiento alguno para la selección y depuración de los documentos con características y valores históricos. El reto de este proyecto de Ley es hacer posible que la información contenida en nuestra memoria histórica, se difunda y esté debidamente organizada, que las personas que dirijan estas tareas, sean las personas idóneas de capacidad moral, intelectual y técnica que vigilen los archivos como el más preciado de los tesoros Mexicanos, de tal manera que exista una eficiencia coherente en el manejo de la documentación mexicana."²¹⁶

La iniciativa de Ley exponía la necesidad de su aprobación para combatir el olvido y rezago de la producción archivística de nuestro país, proponiendo una legislación que permitiera equiparar los avances que otros países latinoamericanos han logrado,

²¹⁵ Ibid, pp.38-39.

²¹⁶ Ibid, pp.40-41.



para la salvaguarda de las memorias institucionales y culturales; es decir, contar con una política pública clara y precisa en la administración de documentos:

"El reglamentar y normar las disposiciones de producción documental coherente dentro de la Administración Pública Federal, ofreciendo así en el país archivos ubicados y tratados en su justo medio, garantes del resguardo de la documentación, producción, concentración, dictaminación, valoración, selección, difusión y sistematización de la memoria histórica de nuestro país.

Desgraciadamente y en comparación con otros países de América Latina como Argentina, Colombia y Costa Rica, el trabajo archivístico de nuestro país se ha proyectado considerablemente deficiente aún cuando el material que poseemos para conformar archivos majestuosos es bastante.

En la actualidad, la archivística federal, se rige por un Reglamento obsoleto que es aplicado por el Archivo General de la Nación que data del año 1946.²¹⁷

La propuesta de integrar a los nuevos tiempos las infraestructuras nacionales de información para convertirlas en verdaderos centros de investigación e información que resguardasen y mantuvieran vigente la memoria de nuestro país, era pues interesante; aunque al interior del capitulo y artículos de la propuesta de Ley se encontraran fallas o ausencias de precisión; sin embargo la propuesta bien pudo ser corregida y adecuada para obtener una versión final digna de ser aprobada.

Interesante resultaba la estipulación de crear una Comisión Nacional para el desarrollo de la Ciencia Archivística, Selección, Dictaminación y Expurgo, que dictase las normas para el análisis, identificación, ordenación, clasificación, descripción, conservación, valoración, selección y eliminación de documentación. Asunto prioritario para poder modernizar y hacer vigentes los archivos de nuestro país; que se formara un grupo colegiado, independientemente de cual fuera su procedencia, directamente responsable de la normatividad era por demás interesante, ya que en los países más avanzados en esta materia fue una de las primeras acciones que se tomaron.

Canadá por ejemplo, como ya se dijo en el apartado correspondiente, tiene un Archivero General auspiciado por la Sociedad Histórica y Literaria de Québec desde 1872, para conformar primeramente los archivos históricos y en 1985 se Creó el Consejo Canadiense de Archivos, para establecer consensos entre los diferentes puntos de vista que sobre la materia aun existían, y buscar promover los intereses

²¹⁷ Ibid, pp.42-43.



comunes, entre la federación y las provincias, integrado por un grupo de expertos. España en tanto, tiene una asociación que a lo largo de los años a logrado integrar un grupo selecto reconocido internacionalmente, con una Ley de Patrimonio Histórico que protege la actividad, y México, en pleno año 2000 apenas debatía sobre la conformación de una propuesta, la cual se quedó en el tintero a la fecha .

La propuesta de Ley definía con claridad la importancia y el significado de los archivos para México, integrando tanto los de organismos públicos como privados y los de particulares, ello significaba una propuesta integral de protección a .la producción cultural y documental, definiendo a éstos como:

"(...)al conjunto de documentos organizados y reunidos sin importar el soporte en el cual se encuentren, por instituciones públicas, privadas y los particulares, ubicados en edificios construidos y acondicionados especialmente para el resguardo de éstos documentos, bajo la supervisión de profesionales dedicados a mantenerlos en la mejores condiciones posibles."²¹⁸

La propuesta de Ley de archivos se integraba por 63 artículos en ocho capítulos y tres transitorios; en Primer capítulo es para las *Disposiciones Generales*, en donde se describe el ámbito de aplicación y las definiciones de conceptos archivísticos; el Segundo, se titula *De los Archivos* y se define la clasificación que sería establecida en los archivos; en el Tercer capítulo se establecen y definen los *requisitos que se exigirían y atribuciones de los titulares de archivos* de concentración e históricos; en el Capítulo cuarto, se establecía la *Comisión Nacional de Selección, Dictaminación y Expurgo*; el Quinto se dedicaba a los *Edificios a las infraestructuras físicas* idóneas para tal labor; el Capítulo Sexto se destinaba para el *Prosupuesto* que debía asignarse a los archivos; el Séptimo, se refería a *Los Documentos Electrónicos*; y el último, el Octavo, era el de las *sanciones*, que necesariamente deben contemplarse para evitar la pérdida, hurto, extravío u omisión en el manejo de los documentos y de las funciones inherentes.

El Capítulo VII "De los Documentos Electrónicos," resulta por demás interesante, al referirse directamente a la preocupación de este trabajo, la regulación formal sobre los soportes intangibles del documento, la incorporación de éstos como pruebas

²¹⁸ Cámara de Diputados. Foro Público de consulta... Op. cit., pp.39-40.



los documentos impresos por los de computadora, inicia definiendo con precisión los conceptos de documento electrónico y sus concatenantes:

*Art.52.- para efectos de esta ley, se entiende por:

I.- *documento electrónico*.- toda comunicación generada, transferida, comunicada o archivada, por medios electrónicos, ópticos u otros análogos que cumplan con los requisitos de confiabilidad, integridad y veracidad, y que contengan información de la fecha de elaboración, autor, origen así como el motivo para el cual fue creado;(...)

V.- *Certificación electrónica*.- Como el procedimiento informático en el que la autoridad certificadora genera un código único e inalterable, adjunto a la llave pública de una persona física o moral, cuya función es garantizar que los contenidos en la llave están vigentes, son auténticos, están inalterados y corresponden a dicha persona;

VII.- *Estándares o formatos normalizadores*.- Las reglas establecidas para el intercambio electrónico de datos que comprenden una serie de formatos, directorios, instrucciones y códigos calificadores para el intercambio electrónico;

VIII.- *Firma digital o electrónica*.- Todo código informático producto del procesamiento de datos contenidos en la llave privada del generador de un documento electrónico, y que basándose en la aplicación de la llave pública del generador, permite identificarlo y autenticarlo, a la vez validar la integridad de los datos contenidos en el documento electrónico correspondiente;

XII.- *Llave privada*.- El conjunto de datos únicos e inalterables generados sobre la base de un procedimiento informático que garantiza su irreproducibilidad y confidencialidad, asignado a una persona física o moral por una autoridad certificadora, y que está contenido electrónicamente en un medio físico, tal como una tarjeta inteligente u otros análogos;

XIII.- *Llave pública*.- El conjunto de datos únicos e inalterables generados en forma simultánea con la llave privada, que corresponden unívocamente a los datos contenidos en esta última y que es mantenida en un archivo electrónico identificable con el rol único tributario del titular;

XVI.- *Sistema de información* - Todo aquel que permite generar, procesar, transmitir, recibir o archivar documentos electrónicos, verificando que el documento esté completo y no haya sufrido alteraciones.

Artículo 54.- El documento electrónico será considerado un medio probatorio de la información contenida en el mismo, así como su reproducción en papel.

Artículo 55.- Para cualquier efecto legal se exige que ciertos documentos, registros, datos o información sean mantenidos archivados. Se entenderá que se cumple con dicha exigencia si se satisfacen los siguientes requisitos:

I.- Que la información sea accesible y esté disponible de manera que pueda ser utilizada en todo momento;

II.- Que la información se haya mantenido en el formato en que fue generada, transmitida o recibida; y

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

III.- Que la información permita identificar y autenticar el origen y el destino del documento electrónico y la fecha de su transmisión o recepción.²¹⁹

Esta última parte responde a las inquietantes situaciones de la actualidad, con respecto a como considerar los archivos electrónicos, sin embargo, al aprobarse la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LTAIPG) y quedar supeditada a una norma secundaria lo referente a los archivos, las condiciones de éstos no se verán transformadas en la misma dimensión y perspectivas que lo hubiera hecho una ley en la materia.

3.4.-La Ley de Acceso a la Información Pública Gubernamental y la problemática de la gestión pública

La Administración Pública participa en la economía nacional y la legitimidad del Estado a través del diseño y ejecución de políticas públicas de desarrollo y bienestar social,²²⁰ lo que le demanda que su estructura sea constantemente transformada, ampliada o disminuida, acorde con la propia reforma política del mismo, como condición necesaria para adaptarse al proceso modernizador que exige respuesta al compromiso asumido con la sociedad. Alternativa en la que los medios informáticos juegan el papel principal en la comunicación e información. Ya que la capacidad de gobierno se ve reflejada en la atención y gestión de las demandas ciudadanas; sin embargo, las carencias e inercias de la misma, obligan a reconocer que:

"Ningún régimen administrativo (como ningún sistema social) puede ser perfecto y nadie que opere en dicho sistema puede pasar incólume por la vida. Los errores son proclives a ocurrir por muchas razones(...)para enfrentar la mala administración pública. (...)Esto requiere de agitación y patrocinio persistentes por parte del público, fuerte respaldo

²¹⁹ Cámara de Diputados, Foro Público de consulta... Op. cit., pp.105-112.

²²⁰ "En la mayoría de los países de América Latina, la demanda creciente de reestructuración política y administrativa, se ha manifestado en un momento en que han bajado espectacularmente los niveles de vida de la mayoría de la población. A lo largo del último decenio o más, las crisis económicas recurrentes, los programas de austeridad y la deuda nacional no resuelta han agravado las condiciones de pobreza en amplios sectores sociales. (...)Una disminución acusada de los salarios en el sector público no hace sino sumarse al sentimiento generalizado de incertidumbre y a las especulaciones entre los empleados u otros ciudadanos que dependen de los servicios de estas instituciones". Hewitt de Alcántara, Cynthia. Usos y Abusos del concepto de gobernabilidad. www.gocities.com/conocimiento, p.10.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

político, recursos adecuados, pericia profesional y administradores públicos con capacidad de respuesta²²¹

La reforma del Estado y por ende de la Administración Pública, significa establecer cambios radicales en las formas de gestión, en las tecnologías aplicadas en el proceso administrativo y en la cultura del servicio público,²²² donde éste debe ser congruente con las nuevas políticas públicas y la responsabilidad en el manejo de los recursos del país, lo que implica establecer mecanismos de control más ágiles y eficientes, por lo tanto:

"(...)existen ciertos factores de primer orden que podrían elevar el desempeño en su totalidad aparte de los requisitos obvios de mejor dirigencia pública, sistemas perfeccionados de elaboración de políticas, revisión de normas y legislaciones, modernización de las instituciones, recursos adicionales, personal más competente, mejor capacitación, mayor productividad y descentralización, todos los cuales son altamente deseables y fortalecedores: a) Desburocratización; b) Presentación Pública de Cuentas; c) Ética Pública; d) Quejas sobre el manejo; e) Participación Pública; f) Incremento del status; g) Ampliación de las investigaciones. Estos siete aspectos por sí solo podrían hacer mucho por mejorar la ejecución de la administración pública."²²³

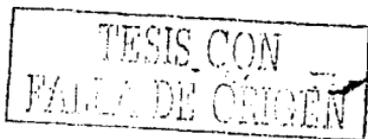
La gestión pública²²⁴ requiere de llevar acciones concretas que le permitan mantener su credibilidad y estabilidad en la medida de lo posible, lo cual significa que

²²¹ Caiden, Gerald. "Revitalización de la Administración Pública", *Revista de Administración Pública*, No. 91, México, Instituto Nacional de Administración Pública, A. C., abril 1996, p.41.

²²² "La eficiencia y la eficacia administrativa: Obligación fundamental para los gobiernos, y para quienes aspiren a serlo, es la condición de eficiencia en la gestión pública. La utilización de técnicas administrativas para conseguir la correcta administración de recursos humanos, materiales y financieros es imprescindible para alcanzar un desarrollo sostenido. De igual modo, el establecimiento de servicios civiles de carrera complementado con la capacitación de servidores públicos inciden para mejorar la eficiencia y la eficacia de los gobiernos. Ramos Torres, Daniel.- *Gobierno y Oposición Democrática*, Colegio Nal. De Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C. México, 1999, p.122.

²²³ Caiden, Gerald. "Revitalización de la Administración Pública", Op. cit., pp.44-48.

²²⁴ "El *management* fue definido primeramente en los Estados Unidos al inicio del siglo XX. El mérito se acredita al ingeniero Frederick Taylor (...)el progenitor intelectual del término en administración pública es Leonard White (1926) autor del primer texto en la materia, (...) tuvo su punto culminante en una de las obras más influyentes en la teoría de la administración pública, su autor, Dwight Waldo, definió a la administración pública en dos aspectos: 1) como *management* de hombres y materiales y 2) *management* de asuntos de Estado (...) ha sido identificado como gestión pública. La gestión pública implica una crítica a los campos de la administración pública tradicional, la política pública y la administración general, supuestamente porque la administración pública ha generado información valiosa, pero de bajo nivel. (...)El *management* público es una metodología de definición del sector público diversa de la propia del derecho y de la perspectiva institucional, definición que encara la crisis y separación de los sectores público y privado que dicho *management* público resuelve (...)es el modo de gestión que desarrollan las organizaciones cuyo modelo de legitimación tradicional se han convertido en inoperante." Sánchez González, José Juan.- *Gestión Pública y Governance*, Instituto de Administración Pública del Estado de México A.C., Mención Honorífica del Premio IAPEM 2001, México, 2001, pp.17-22, 90-95.



debe ponerse especial atención a aquellas medidas más emergentes y necesarias, como la seguridad, la vivienda, el crecimiento económico, etc. donde ahora la gobernabilidad²²⁵ requiere de elementos como la participación de la ciudadanía para el control y legitimación del actuar de la administración pública; en tal sentido, el rendimiento de cuentas es uno de los mecanismos que mayor consenso genera dentro de los regímenes llamados democráticos, por tal, el gobierno debe permitir el acceso a la información de la administración pública para legitimar sus acciones.

Los archivos siguen siendo el verdadero punto de partida para la difusión de datos, documentos y finalmente, son las áreas básicas para proporcionar información, es decir, elementos útiles para la toma de decisiones basada en experiencias o casos probados por su eficiencia o carencia de ella, así como fundamentar la legitimidad de las acciones gubernamentales y con ello, fortalecer la transparencia de la función pública; lo que ante una sociedad cada vez más democrática y participativa se hace imprescindible.²²⁶

La apertura de la información institucional debe estar normada de acuerdo a los medios y fines de las organizaciones, así como también la manera y forma en que la ciudadanía pueda tener acceso a la documentación no clasificada como reservada o confidencial; para ello, la Ley de acceso a la información es una sana propuesta de

²²⁵ "Aún cuando el concepto se aplica a muchas situaciones en las que no se observa un sistema político formal, no deja de implicar la existencia de un proceso político: "governabilidad" significa crear consenso, u obtener el consentimiento o aquiescencia necesaria para llevar a cabo un programa, en un escenario donde están en juego diversos intereses".- Hewitt de Alcántara, Cynthia.- Op. cit., p.1.

²²⁶ "la injusticia social está aumentando porque la democracia no está funcionando, su propuesta va dirigida a las sociedades civiles porque, por ahora, no se puede contar con sus gobiernos. Estos, como he dicho, son los primeros interesados en el instrumento de, la globalización neoliberal; y las sociedades civiles tienen que tomar las riendas de su propio destino y detener este proceso. Afortunadamente, la injerencia directa de las sociedades civiles en la conducción de sus países no es una situación excepcional. A la par que ha avanzado el neoliberalismo se han movilizadо múltiples sectores de las sociedades en oposición a las medidas de los gobiernos. Esto se ha dado en todos las esferas del acontecer civil, desde los procesos electorales y de justicia social hasta los de responsabilidad ambiental y de derechos humanos. Ha sido el detenedor de los mecanismos democráticos o, simplemente, de la nunca consolidación de ellos, como es el caso de México, que han surgido las llamadas Organizaciones no Gubernamentales (ONGs). Estos movimientos han surgido tanto en el Primer Mundo como en el Tercer Mundo para susanar los grandes huecos de responsabilidad abierto por los gobiernos y detener muchas políticas que son abiertamente antisociales y antidemocráticas. Globalizar la riqueza: Justicia social en la era de la globalización (4)".-de Regil Castilla, Alvaro: LA GLOBALIZACIÓN: SUS ESTRATEGIAS Y DILEMAS- t1msn.nexos.com.mx/internos/foros.

TESIS CON
FALLA DE CUBIERT

atención a la demanda del combate a la corrupción,²²⁷ sin embargo, para poder una base adecuada al proyecto se requiere de contar con las infraestructuras nacionales de archivos preparadas, donde los diferentes tipos de documentos sean ordenados, clasificados y correctamente identificados para lograr una clara información, dispuesta a través de medios electrónicos y/o manuales para el acceso a la misma.

Estos, los archivos,²²⁹ como las verdaderas infraestructuras nacionales, son evidentemente necesarias para que la información pueda ser tal, ya que tener datos no significa que sea información, *los datos son información en cuanto interactúan para la toma de decisiones, cuando son integrados, analizados, sometidos a consideración de un tema en particular y pueden ser abstraídos del resto del cúmulo de datos que se logran*; lo cual puede ser facilitado por los medios electrónicos.

En nuestro país, aún cuando la Ley General e Bienes Nacionales, declara como bienes de dominio público a los archivos, la ausencia de controles claros sobre las formas, procedimientos, facultades y competencias de las distintas instancias institucionales particularmente en materia de administración de documentos, ha creado una verdadera anarquía en muchos de los archivos, públicos o privados: se han vendido, ocultado y dispersado las memorias que al paso del tiempo se convertirán en la historia de la sociedad, dañando con ello tanto la sustentabilidad y la transparencia gubernamental como la historia de los mexicanos.

²²⁷ "(...)por una ética pública: Los valores, obligaciones y disciplina, así como la probidad en la rendición de cuentas, son el soporte filosófico que conforman los principios de la cultura del servicio público. El comportamiento ético de los servidores públicos es una condición sine qua non para el buen gobierno. Los gobiernos y las oposiciones democráticas deben construir al interior de los Estados los siguientes elementos integrantes de la "infraestructura ética": compromiso político; marco legal; mecanismos eficaces de rendición de cuentas; códigos de conducta efectivos; actitud de apoyo al servicio público y una sociedad activa que desempeñe el papel de vigilante de los funcionarios." Ramos Torres, Daniel.- *Gobierno y Oposición Democrática*, Colegio Nacional De Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C. México, 1999, p.121.

²²⁸ *"Archivo o Fichero (informática)*, conjunto completo de información identificado con un nombre. Puede ser un programa, un conjunto de datos utilizados por el programa o un documento creado por los usuarios. Los archivos son las unidades básicas de almacenamiento que permiten a la computadora distinguir entre los diversos conjuntos de información. Aunque no siempre es el caso, un archivo se suele encontrar en un formato legible por los usuarios. Aun así, en un archivo se agrupan instrucciones, números, palabras o imágenes en unidades coherentes que el usuario puede recuperar, modificar, eliminar, guardar o enviar a un dispositivo de salida." Ross Salazar, Cecil Anthony. página web citada.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

La Ley General e Bienes Nacionales Art. 2º fracción XI declara como bienes del dominio público:

"Los muebles de propiedad federal que por su naturaleza no sean normalmente sustituibles, como los documentos y expedientes de las oficinas; los manuscritos, incunables, ediciones, libros, documentos, publicaciones periódicas, mapas, planos folletos y grabados importantes o raros, así como las colecciones de esos bienes; las piezas etnológicas y paleontológicas; los especímenes tipo de la flora y de la fauna; las colecciones científicas o técnicas, de armas, numismáticas y filatélicas, los archivos, las fonograbaciones, películas, archivos fotográficos, cintas magnetofónicas y cualquier otro objeto que contenga imágenes y sonidos, y las piezas artísticas o históricas de los museos"²²⁹

Dentro de este marco, así como la falta de control legal directo en los archivos con sanciones que desmotiven las acciones que los dañan, que a su vez coordine los esfuerzos a favor de éstos, no ha trascendido, pero en cambio, sí una clara idea de revelar las decisiones públicas con el objetivo de transparentar, difundir y legitimar la gestión gubernamental, con el argumento de reglamentar el último párrafo del Art.6º Constitucional, que hace referencia al derecho ciudadano y a la obligación del gobierno de garantizar a éstos el acceso a la información. En base a ello, se elaboró la propuesta de Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, que en su artículo primero establece el objetivo de su creación:

"Artículo 1.- Tiene como finalidad proveer lo necesario para garantizar el acceso de toda persona a la información en posesión de los Poderes de la Unión, los órganos constitucionales autónomos o con autonomía legal, y cualquier otra entidad federal. Art. 2.- Toda la información gubernamental a que se refiere esta ley es pública y los particulares tendrán derecho a la misma en los términos que ésta señala."²³⁰

Do donde se evidencia que la cuestión de la organización, clasificación y disposición documental es un tema secundario, necesario únicamente para la difusión de la información, pero no prioritario para conseguir de manera general el resguardo del patrimonio documental con las mejores técnicas y las más recientes tecnologías para su conservación y protección, tanto de los archivos como de sus infraestructuras físicas. Dentro de la Ley se define como documento:

²²⁹ Legislación de la Administración Pública Federal. "Ley General de Bienes Nacionales". México, Delma, 2002, p.324.

²³⁰ Diario Oficial de la Federación. Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información pública Gubernamental. México, Secretaría de gobernación, martes 11 de junio del 2002, p.2.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

"Art. 3. Frac. III.- Documentos: Los expedientes, reportes estudios, actas, resoluciones, oficios, correspondencia, acuerdos, directivas, directrices, circulares, contratos, convenios, instructivos, notas, memorandos, estadísticas o bien, cualquier otro registro que documente el ejercicio de las facultades o la actividad de los sujetos obligados y servidores públicos, sin importar su fuente o fecha de elaboración. Los documentos podrán estar en cualquier medio, sea escrito, impreso, sonoro, visual, electrónico, informático u holográfico."²³¹

La definición es integral, apegada a la teoría archivística, la Ley prevé con ello la eventualidad de mantener cierto control en la administración de documentos, sin embargo, al revisar el reglamento de la misma se puede constatar que se sigue mencionando la protección documental solo como acción secundaria, ya que quedarán resguardadas las memorias institucionales del gobierno federal según las "normas que emita el Archivo General de la Nación". Pero surge la pregunta ¿y las memorias culturales del país en manos de los particulares y los fondos eclesiásticos, cuando serán controlados e inventariados como patrimonio documental.?

La Ley de Acceso a la Información, deja establecido en su Artículo 32, que:

"Corresponderá al Archivo General de la Nación elaborar, en coordinación con el Instituto, los criterios para la catalogación, clasificación, y conservación de los documentos administrativos, así como la organización de archivos de las dependencias y entidades. Dichos criterios tomarán en cuenta los estándares y mejores prácticas internacionales en la materia.

Los titulares de las dependencias y entidades, de conformidad con las disposiciones aplicables, deberán asegurar el adecuado funcionamiento de los archivos. Asimismo, deberán elaborar y poner a disposición del público una guía simple de sus sistemas de clasificación y catalogación, así como de la organización del archivo"²³²

Los criterios que serán emitidos por el AGN, en coordinación con el IFAI, que serán distribuidos entre las dependencias y entidades, refieren por un lado su carencia en muchas de ellas; pero también es de observar que no se determinan como una norma a cumplir con puntualidad, que de no hacerlo se sancionaría el hecho con rigor; aunque se diga que los titulares deberán asegurar el adecuado funcionamiento de los archivos, no se contempla ninguna sanción estricta en caso contrario, ni se ha propuesto una modificación al Código civil, Penal o la Ley de Responsabilidades de

²³¹ Ibid, p.2.

²³² Ibid, p.9.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

los Servidores Públicos; lo que hace pensar que la archivística en nuestro país continuará siendo tema anexo, no prioritario, en las acciones de información.

Aunque también es de reconocer que un avance con dicha la Ley lo representa el Título cuarto: Responsabilidades y Sanciones, Art. 63, que señala:

"Serán causas de responsabilidad administrativa de los servidores públicos por incumplimiento de las obligaciones establecidas en esta Ley las siguientes:

I.- Usar, sustraer, destruir, ocultar, inutilizar, divulgar o alterar, total o parcialmente y de manera indebida información que se encuentre bajo su custodia, a la cual tengan acceso o conocimiento con motivo de su empleo, cargo o comisión;

II.- Actuar con negligencia, dolo o mala fe en la sustracción de las solicitudes de acceso a la información o en la difusión a que están obligados conforme a esta Ley;

IV.- Clasificar como reservada, con dolo, información que no cumple con las características señaladas en esta Ley. La sanción del Comité, el Instituto, o las instancias equivalentes previstas en el Artículo 61;

V.- Entregar información considerada como reservada o confidencial conforme a lo dispuesto por esta Ley;

La responsabilidad a que se refiere este Artículo o cualquier o cualquiera otra derivada del incumplimiento de las obligaciones establecidas en esta Ley, será sancionada en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servicios Públicos.

Art. 64.- Las responsabilidades administrativas que se generan por el incumplimiento de las obligaciones a que se refiere el Artículo anterior, son independientes de las del orden civil o penal que procedan²³³

El último artículo citado podría dar pie una denuncia más grave, dependiendo de la falta administrativa generada, sin embargo si en los casos de distracción de los recursos públicos es difícil probar el hecho, en la documentación, que no ha sido específicamente normada ni controlada, sería mucho más difícil probar el delito, sobre todo porque no se considera entre los delitos graves dicha falta.

En la Ley en comento, se dice en el mismo apartado cuarto, que: "La infracción prevista en la fracción VII o la reincidencia en las conductas previstas en las fracciones I a VI de este Artículo, serán consideradas como graves para efectos de su sanción administrativa." Es decir, solo el no proporcionar la información ordenada por la Comisión, es inmediatamente sancionada, en tanto que lo referente a la seguridad del documento, fracción I del Art.63, solo será considerado grave si se es reincidente; como si la destrucción o inutilización de un documento pudiera hacerse varias veces.

²³³ Ibid, pp.14-15.



El documento dañado difícilmente es recuperable, mayormente si es sustraído de su expediente y del archivo que le corresponde, ya que así pierde su identidad.

En el Capítulo 1 de la Ley, Art. 4, se definen como objetivos de la misma:

- I.- Proveer lo necesario para que toda persona pueda tener acceso a la información mediante procedimientos sencillos y expeditos;
- II.-Transparentar la gestión pública mediante la difusión de la información que generan los sujetos obligados;
- III.-Garantizar la protección de los datos personales en posesión de los sujetos obligados;
- IV.-Favorecer la rendición de cuentas a los ciudadanos, de manera que puedan valorar el desempeño de los sujetos obligados;
- V.- Mejorar la organización, clasificación y manejo de los documentos, y
- VI.-Contribuir a la democratización de la sociedad mexicana y la plena vigencia del Estado de Derecho.²³⁴

La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, prevé un mejoramiento a la organización, clasificación y manejo de documentos; lo que genera la esperanza de que en un futuro incluya el tema de los archivos con mayor puntualidad, buscando además del control para la difusión y acceso a la información, un proyecto de modernización de archivos administrativos, que son los que por sus objetivos le competen en primera instancia; sin embargo, las memorias institucionales deben también estar normadas, ya que todo documento una vez que es escrito y gestionado se convierte en testimonio de un acto, que al paso del tiempo es constancia de la gestión pública, y que más tarde o temprano será historia de la misma.²³⁵

Las condiciones de falta de presupuesto hacia estos centro de acopio documental, aunados al desinterés de los funcionarios públicos, los ha desplazado de la política de modernización y la falta de una norma específica o de instrumentos

²³⁴ Diario Oficial de la Federación. Ley Federal de... Op. cit., p.3

²³⁵ "En lo referente a la personalidad jurídica, la casuística ofrece un panorama diverso: Archivos Estatales: por lo general, carecen de una personalidad jurídica propia, su dependencia se traba directamente con la administración del poder ejecutivo (...)Archivos municipales: dependen, prácticamente en su totalidad, de las respectivas administraciones municipales, (excepto los de Mérida y el de Colima) (...)Archivos eclesiásticos: la cuestión de la definición jurídica se torna más ambigua. Por un lado el derecho canónico determina los procedimientos que debe de seguir las instituciones de la Iglesia. Sin embargo, desde el punto de vista de las exigencias actuales en materia archivística, tales regulaciones resultan más difuminadas (...)su dependencia se traza directamente con las respectivas curias o cabildos. Con relación a existencia de reglamentos internos de los archivos de conjunto, se incide ahora en su importancia desde el punto de vista de la organización y fundonamiento interno de los archivos. la situación es particularmente positiva en el caso de los archivos de carácter estatal." Banco Mundial y Fundación Tavera. Los archivos de México. Op. cit., pp.22-23.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

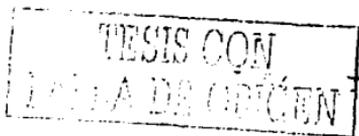
complementarios que corrijan esta ausencia, ocasionando un lento avance en la función archivística, dejándolos en muchos de los casos, casi a su destino, sin mayores perspectivas de renovación. Dentro de la apertura de la información a la ciudadanía, la Ley prevé que ante la falta de equipos de computo en la sociedad en general, las dependencias deberán tener a disposición del ciudadano equipos dispuestos para la consulta:

"Art. 9.- La información a que se refiere el Art. 7 deberá estar a disposición del público, a través de medios remotos o locales de comunicación electrónica, los sujetos obligados deberán tener a disposición de las personas interesadas equipo de computo, a fin de que éstas puedan obtener la información. (...)Las dependencias y entidades deberán preparar la automatización, presentación y contenido de su información, como también su integración en línea, en los términos que disponga el reglamento y los lineamientos que al respecto expida el insituto."²³⁶

Por todo ello, se hace necesario replantear la posibilidad de mejorar la propuesta de la Ley de Archivo, para fortalecer lo referente al acceso a la información y puntualizar la competencia en torno a la protección del Patrimonio Documental de nuestro país con un marco reglamentario que coordine los esfuerzos a nivel nacional; ya que en muchos estados,²³⁷ sí se cuenta con una Ley en esta materia, por lo que la emisión de normas para la organización, clasificación, organización, descripción y valoración documental que emita el Archivo General de la Nación, conforme al Art. 32 de la LTAIPG, no tendrán los mismos efectos que pudo tener una Ley Nacional, con sus definiciones y sanciones generales, que uniformaran los criterios al respecto y permitieran crear una plataforma nacional, no solo de los archivos públicos, sino de

²³⁶ Diario Oficial de la Federación. Ley Federal de... Op. cit., p.4.

²³⁷ Puebla, promulga el 7 de septiembre de 1978, la primera Ley de Archivos en el país y en 1985 regula el Sistema Estatal de Archivos; el Estado de México, la Ley de Documentos Administrativos e Históricos, el 16 de enero de 1986; Yucatán, decreta en 1988 la Ley del Sistema Estatal de Archivos, y su reglamento en el mismo año, (muy importante esta legislación, porque se vuelve modelo para otros estados, por tener fundamentos importantes para la archivística que hasta entonces no se habían considerado); San Luis Potosí, crea por ley en febrero del 1979 el Archivo Histórico del Estado, incorporando algo novedoso como lo es que vigilará por la organización y conservación de los archivos eclesiásticos; Chiapas, expide en 1993 la Ley del Sistema Estatal de Archivos y su reglamento en 1994; Baja California Sur, expide en 1994, la Ley del Sistema Estatal de Archivos; Coahuila, decreta en 1994 la Ley General de Documentación, que resulta más amplia que las demás, por incluir: bibliotecas, hemerotecas, mapotecas, centros de documentación e información, cómputo y nuevas tecnologías, creando también la primera Comisión de Depuración y Eliminación de Documentos, hecho vanguardista en este rubro. Nuevo León en 1982 reglamenta el Archivo General del Estado; Sinaloa, Hidalgo, Zacatecas, Tabasco y Oaxaca cuentan también con Leyes que reglamentan el sus Sistemas Estatales de Archivos. (puede ampliar la Información en el documento Los archivos de México del Banco Mundial y Fundación Tavera y el documento del Foro Público de Consulta sobre la Ley Nacional de Archivos, Cámara de Diputados. Obras citadas)



los privados y los eclesiásticos. Como se hace en otros países y en algunas legislaciones Estatales de nuestro país.

Para modernizar o transformar los archivos en electrónicos, además de las normas que pueda emitir el AGN, hace falta realizar una labor de concientización acerca de la importancia de éstos en las Instituciones, principalmente de las gubernamentales, que se ponga en la mesa de la discusión nacional la inaplazable necesidad de modernizarlos, es decir de hacer uso de la tecnología, para transformar en verdaderas fuentes de información las actuales bodegas de papeles inútiles; caducos por su falta de cuidado y de acceso para la consulta por parte de los servidores públicos; muchos de los cuales ante la ineficiencia de los repositorios como centro de información, prefieren no revisar los documentos existentes, olvidarse de los pasado y pensar que inventan e innovan día con día.

La administración pública, debe también transformar sus estructuras y formas de actuar en todos sus aspectos, pasando de las tradicionales etapas de reducción y simplificación administrativa expresadas mediante un adelgazamiento de sus dimensiones, a reformas que atiendan a un claro estudio de su funcionalidad y operatividad, que puedan ser aplicadas sin detrimento de la garantía del sano desarrollo de la sociedad, es decir, cuidar la preservación de las áreas estratégicas y de servicios, con una política tendiente al crecimiento real y sostenido; con el objetivo de no solo de adecuarse a la adopción de los modelos económicos implementados en diferentes épocas, los cuales van desde el liberalismo clásico, hasta el neoliberal vigente, pasando por el modelo Keynesiano, y en este sentido, se tiene que valorar que:

"(...)esta política económica, que centre las expectativas de desarrollo en la inversión privada y en las libres fuerzas del mercado y que ha empezado a mostrar sus primeros límites, ya que la recuperación económica no se ha acompañado de la integración de la industria ni de la mejoría en los niveles de bienestar necesarios, deberá ser repensada."²³⁸

En la modernización administrativa debe quedar incluida la transformación de los archivos públicos, reconociendo su valor y haciéndolos parte de todo sistema de

²³⁸ Huerta Moreno, Ma. Guadalupe. "Industrialización y Empresa Pública: pasado y presente", Revista de Administración Pública, No.85. México, Instituto Nacional de Administración Pública. A.C. enero-junio de 1994, p.108.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

información, actualizando los procesos y los soportes documentales en que se encuentran, sin por ello menospreciar lo ya existente, puesto que es plena fuente de consulta esperando ser utilizada.

3.5.- La modernización de archivos como plataforma para la prestación de servicios virtuales.

La transformación de las tradicionales economías nacionales en globales,²³⁹ determinada por su inserción en la era de la informática,²⁴⁰ nos ha dado el surgimiento de nuevas perspectivas de vida, de nuevos parámetros de medición de la gestión pública como mecanismo de satisfacción de las demandas individuales y como elemento de cohesión de toda sociedad; nos encontramos en la búsqueda constante de lograr la calidad en los servicios, de la negociación consensual de los intereses divergentes y versátiles que toda sociedad, en permanente avance científico y tecnológico, genera.²⁴¹

Lo anterior, permite expresar que tal parece que la premisa evidente en nuestro siglo XXI es que modernización es igual a tecnología; y por lo tanto, el supuesto en esta relación es que el buen gobierno es para los países con tecnología de punta; dando por consecuencia que serán considerados como malos gobiernos aquellos que

²³⁹ "(...)se ha entendido a la globalización como un fenómeno contemporáneo ya que es una desigualdad observada en el contexto mundial debido a la mala repartición de la riqueza y educación, provocando la carencia de un desarrollo equitativo de los individuos" Alponente, Juan María.- reseña de la videoconferencia titulada *Educación y Globalización* Gaceta Política, No. 194, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Mayo del 2002, Contraportada.

²⁴⁰ "Según el Índice Sociedad de la Información (society index), que midió en el año 1999 el acceso a las tecnologías de la información en 55 países de todo el mundo, (...)arroja resultados interesantes para Latinoamérica: Argentina ocupa el lugar 29, Chile el 32, México el 43 (...)Aún así, América Latina fue en 1999 la región que creció más rápido en ventas de computadoras personales. También se ubica en el primer lugar de compras de servicios y equipos de alta tecnología. Estas cifras permitirán acortar el abismo tecnológico." Covi Druetta, Delia y Girardo Cristina.-La convergencia tecnológica en los escenarios laborales de la juventud. UNAM, FCPYS. México 2000, pp.20-21.

²⁴¹ "(...)la ruptura de las barreras de espacio y tiempo, el gran volumen de información disponible de manera inmediata para quienes acceden a las NTIC <nuevas tecnologías de la información>, las relaciones interculturales que propician los nuevos medios, están generando las condiciones para el desarrollo de un nuevo paradigma social y cultural". Idem, p. 13.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

van a la retaguardia, que no producen tecnología; a los cuales se les convence de ser rnalos para condenarlos a seguir consumiendo la tecnología que los llamados buenos producen.

Derivado de lo anterior, se puede apuntar que la premisa ficticia de partida es que en este modelo económico actual, desarrollo es igual a industria, la conclusión resultante es que los países desarrollados son industrializados e informatizados y los países pobres o en vías de desarrollo no lo son, convirtiéndolos en simples consumidores, necesarios para la reproducción del modelo capitalista de producción. Situación en la cual nos encontramos inmersos sin muchas ventajas.

El razonamiento anterior, lleva a pensar que la reproducción del capital y mantenimiento de la riqueza de los industrializados, y por tanto "buenos Gobiernos," es por consecuencia una vinculación directa desigual con los menos favorecidos, la que continúa reproduciendo la premisa histórica del colonialismo explotador, hoy en día a través del mercado, donde el capital intelectual es ahora una mercancía más y la cultura es parte de la oferta.

Por ello, el debate de las reformas del Estado en la democracia,²⁴² la mayor parte de las cuales más bien involucran al gobierno, ha llevado al cuestionamiento de las competencias entre los sectores denominados como públicos o privados, así como a la problemática de tratar de definir qué es lo público y lo privado; identificando qué puede hacer el gobierno y qué los particulares en su ámbito respectivo, y dónde se articulan para aportar mayores beneficios a la sociedad.

"Las intersecciones entre el Estado y el Mercado obedecen a un complejo sistema de contradicciones, que emerge de los conflictos que se entranaban entre decisiones y restricciones, entre demandas y capacidades, y entre medios y fines. Estas relaciones antagónicas dan lugar a pactos institucionales, sociales y económicos entre el Estado y el mercado que se ajustan y se adaptan a los cambios del sistema político. En la celebración de los pactos aludidos, los gobiernos y las oposiciones democráticos concretizan a través de leyes e instituciones la trama de las intersecciones entre el Estado y el mercado."²⁴³

²⁴² "La democracia es un tipo de régimen político que, dejando al margen explicaciones institucionales, permite el perfeccionamiento constante del sistema gracias a los recursos plurales de que dispone y gracias también a los mecanismos correctores que incorpora. A medida que la democracia se ha ido consolidando se ha hecho más complejo su funcionamiento, apareciendo, más actores, grupos y colectivos que reclaman su parte en los mecanismos de decisión y en los resultados de la acción de los poderes públicos" Subirats, Joan.- Análisis de políticas públicas ... Op. cit., p.9.

²⁴³ Ramos Torres, Daniel.- Gobierno y Oposición Democrática, Op. cit., 1999. P.120.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

En este sentido, la búsqueda de la transparencia, la calidad en los servicios y la apertura a nuevas formas de dar respuesta a las demandas ciudadanas, se han convertido en el paradigma que establece la diferencia entre las administraciones modernas y las que no se pueden denominar como tales, y en este aspecto la información y comunicación, entre el gobierno y ciudadanos, establece también la pauta de la transformación y modernización en la relación.

Los archivos siguen siendo el verdadero punto de partida para la difusión de datos, documentos y finalmente, para proporcionar información; son por tanto, las áreas básicas de consulta, por ello la insistencia en la atención y cuidado de éstos.

Habla de infraestructuras nacionales de archivos, es aludir a una red de archivos intercomunicada, que permita no solo disminuir los volúmenes de concentración de copias y documentos en las diferentes dependencias u organismos públicos, empresas descentralizadas y su relación con las privadas, en donde la coordinación del mismo permitiera tener un acceso directo a los materiales y a un sano resguardo del patrimonio documental institucional.²⁴⁴

Una red que permitiera hablar de una infraestructura nacional de archivos, donde la política de "papelito habla", sea sustituida por una clara cultura del documento electrónico, donde legalmente sea aceptado, sin distinciones, y no como ahora que se privilegia al papel impreso. Lo que facilitaría tanto la comunicación y accesibilidad rápida a la información, como la disminución del volumen de archivos manuales que requieren de enormes espacios y determinadas especificaciones técnicas para éstos y sus áreas de concentración. Lo anterior, resulta más urgente si tomamos en consideración que en el informe del Banco Mundial se afirma, que en México:

"La archivística en su conjunto se enfrenta a sustanciales transformaciones en sus planteamientos operativos tradicionales. Estos cambios vienen determinados por las transformaciones tecnológicas que, como en otros órdenes de la vida contemporánea, afectan a la práctica pública y administrativa, así como a la metodología de la investigación científica, espacios finales de influencia de las instituciones archivísticas. Los cambios

²⁴⁴ "Con independencia de otros aspectos generales, se debe señalar que el problema de la preservación documental resulta mucho más acuciante y urgente de solucionar en los estados de la parte meridional del país (Chiapas, Campeche, Oaxaca, Quintana Roo, Tabasco, Yucatán, donde las condiciones medioambientales de temperatura y humedad afectan de modo notable la conservación de documentos." Banco mundial, Fundación Tavera.- Los Archivos de México, Op. cit., p.31.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

afectan, en consecuencia, tanto a los archivos históricos (procesos de catalogación, acceso a los investigadores, etc.) como administrativos (gestión rápida y eficaz, etc. (...)) Las capacidades tecnológicas de los archivos representan, por tanto, una medida de su grado actual de su desarrollo, pero además un índice de su capacidad actual para afrontar, con las herramientas imprescindibles, un proceso de modernización y desarrollo constante a mediano y largo plazo. (...) Esta preocupación se ha enfocado hacia el campo de los archivos históricos (con énfasis en los procesos descriptivos a través de mecanismos informáticos) como administrativos (...) manifiesta en términos generales una situación que podríamos calificar como desarrollada, pero a todas luces insuficiente, ya que casi un 30% de las instituciones encuestadas, el porcentaje total de respuestas recibidas ha sido del 30%, sobre un total de 157 cuestionarios enviados), no disponen de ordenadores personales. Tampoco resulta positivo el balance respecto a un recurso tecnológico esencial, como el acceso a Internet. Tanto en los archivos estatales como municipales, son claramente minoritarios los que cuentan con este recurso, mientras que la totalidad de los archivos eclesiásticos carecen de esta posibilidad.²⁴⁵

Se debe establecer, por tanto, con toda claridad, una política nacional en materia de administración de documentos; entendida ésta como la norma establecida para el control y manejo que tiene que ver con todas las acciones que se realizan en los archivos, y que asume a su vez como origen la pregunta: ¿qué hacer con los documentos?

Existiendo, entre otras, una propuesta muy lógica de agruparlos en cuatro procesos: a) obtenerlos, b) analizarlos, c) gestionarlos y d) divulgarlos.

a).- El conseguir, crear y actualizar los documentos ya sean impresos o electrónicos enviados o escaneados, nos remite al manejo de éstos con un control de versiones, referenciación y creación de grupos documentales, a través del establecimiento de códigos, frases de descripción y sobre todo de índices que permitan su búsqueda en distintos medios de almacenamiento; así como la distribución, préstamo y recuperación de los materiales que se requieren en distintos momentos.

b) una vez obtenidos, se procede a analizar los materiales para referenciarlos correctamente en torno a conceptos como : importancia para la institución, tipo de documento, (legal, contable, administrativo), y dependiendo del tipo determinar su periodo de vida o destino en torno a conservar una idea general, detalles, comparación, versiones, resúmenes y anotaciones para entender su contenido o

²⁴⁵ Banco mundial, Fundación Tavera.- Los Archivos de México, Op. cit., pp.31-32.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

aclararlo para posteriores lecturas. A esto suele llamarse ficha de catálogo o descriptiva. Y es la parte técnica encargada a los archivistas.

c) Una vez analizado, se puede determinar qué hacer con él, es decir, que gestión procede, si integrarlo a un expediente, asunto, o remitirlo para otra área donde sea de mayor utilidad, si es un original determinar su conservación y tipo de documento, procediendo a la descripción documental de éste, con una versión de fondo o serie, o grupo documental; si es copia verificar la existencia del original y decidir su posible eliminación. Se refiere particularmente a la emisión de los criterios institucionales de conservación dentro del ciclo vital del documento, y las políticas de expurgo, y

d) disponer los materiales para su consulta, con una clara codificación y organización dentro del archivo, *siempre cuidando la observancia de la regla general de la procedencia del documento*, es decir integrarlo al asunto de donde se origina. Con esto el control de los documentos cobra vital importancia, para que se amplíe el contenido de la información que de ellos se puede extraer. La metodología de operación en préstamo y consulta es muy importante dentro de los sistemas, se debe cuidar mediante un control sistemático.²⁴⁶

En este sencillo grupo de procesos, podemos determinar la consecuencia inmediata de tener o no documentos electrónicos o controlados los impresos por medios electrónicos, ya que la administración de documentos²⁴⁷ propicia la determinación de su existencia o forma de consulta haciendo la diferencia la rapidez en el acceso a los mismos, para obtener una información conjunta, con una ágil transferencia de datos y documentos, es decir tener un entorno institucional integral

²⁴⁶ "Formato de archivos: en informática, estructura de un archivo que define la forma en que se guarda y representa en pantalla o en impresora. El formato puede ser muy simple y común, como los archivos guardados como texto ASCII puro, o puede ser muy complejo e incluir varios tipos de instrucciones y códigos de control utilizados por programas, impresoras y otros dispositivos. En MS-DOS la extensión del nombre del archivo suele indicar el formato del archivo. Entre los ejemplos se cuentan el formato RTF (*Rich Text Format*), DCA (*Document Content Architecture*), PICT, DIF (*Data Interchange Format*), DXF, TIF (*Tag Image File Format*) y EPSF (*Encapsulated PostScript Format*). "archivos" www.uncarta.com.

²⁴⁷ "La administración de documentos es el control sistemático de los documentos desde su creación hasta su destino final. Este enfoque sistemático al control de todas las fases de la vida del documento es esencial para que una organización pueda: controlar el exceso del papel; tener acceso a la información que se solicita en forma eficiente; disponer de documentos obsoletos; mantener una documentación histórica de la organización." Castro, Llanes, et al. *Administración de documentos...* Op. cit., p. 4.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

con una infraestructura y procedimientos análogos, donde los diferentes formatos de archivos sean compatibles.

En ello, una alternativa para los archivos electrónicos con claves de acceso, podría ser la implantación de un sistema distribuido para un mejor acceso y menor volumen, que sea escalable e integrable con otros sistemas mayores de gestión documental; aquí es donde la norma internacional de descripción interviene, en esta universalidad de la comunicación y apertura a la consulta de documentos; contar con una correcta categorización y enlaces que permitan cruzar las distintas versiones, es decir independiente de que integren un expediente debe poderse llegar a cada uno de ellos por diferentes rutas.

"(...)los subsistemas que pueden componer un sistema: las necesidades referentes a elaborar, archivar, recuperar, leer, enlazar, agrupar, etc. documentos de texto, hacen imprescindible la incorporación de un subsistema de *Base de Datos Documental*, integrado con un *subsistema de Correo Electrónico* e integrado con herramientas de ofimática y con Internet. Las necesidades de recuperación de documentos pueden hacer forzoso un *subsistema de thesaurus*, para indexar y referenciar documentos externos.- para documentos en formato de imagen, hacen inevitable un *subsistema de Base de Datos Relacional*.- El paso de imágenes de texto, a documentos en modo texto, o la obtención de datos de imágenes, se podrá realizar mediante un *subsistema de Reconocimiento Óptico de Caracteres (OCR)*, que permita desarrollos de validación de los datos(...)integración con redes para atender a sistemas heterogéneos, varios usuarios y documentos(...) todos juntos compondrán el Sistema de Gestión Documental Informatizado."²⁴⁸

Para esta facilidad de accesibilidad al Sistema de Gestión Documental Informatizado, la referenciación automática brinda amplias expectativas, ya que permite el acceso desde distintos criterios de recuperación o búsqueda; es decir, por dependencia de procedencia, asunto, destino, fecha, palabras relacionadas en los documentos, sinónimos, palabras derivadas, verbos, etc. (lo que no hace necesario la duplicación del documento como en su forma manual), a través de *reconocimiento de caracteres*, OCR (siglas en inglés), dentro de un archivo codificado, el cual debe tener capacidad para operar con ficheros de texto, imágenes, fax, voz, e-mail, intercambiar páginas web, etc.

Pero en la dinámica de la modernización tecnológica, debemos también considerar que en la medida que ésta evoluciona, se tienen nuevos medios de soporte, que van

²⁴⁸ Siminiani, Mariano.- *Intranets, empresa y gestión documental*, Madrid España, McGraw-Hill, 1997, pp.35-36.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

dejando inoperantes los anteriores. Por ello, el costo de la inversión en tecnología es constante, ya que es preciso transferirlos a nuevos formatos de soporte, y poder así, mantener la disponibilidad de los mismos; situación a calcular en toda organización.

"En este aspecto hay varias opciones, aunque lo más común es conservar el aspecto físico de los documentos originales, independientemente de sus lógicos originales: Mediante un visualizador. Con la ayuda de códigos normalizados. Conservación de imágenes electrónicas de los documentos. Conservación de salidas impresas o microformas de los documentos. Debe tenerse en cuenta también la conservación de la *inteligibilidad*, cuando una parte de la información no se encuentra en el documento. (...)Existen tres métodos para dar accesibilidad a los documentos electrónicos:

-Copias en soportes físicos: Bandas magnéticas, disquetes discos compactos. Asimismo pueden reproducirse ficheros completos o partes de ellos.

-Transmisión por telecomunicación. La rápida expansión en Internet.

-Acceso directo (on line). En la medida de lo posible la interface que permita el acceso deberá estar en correlación con la interface de descripción.²⁴⁹

La proliferación insaciable de programas (software), dirigidos al consumo de la información o basados en ella, buscando la facilidad de las personas en la realización de tareas o actividades de la sociedad, generan una preocupación constante, que desde hace varios años se viene enfrentando con la correspondiente normalización del fenómeno informático, así como también de que algún individuo falsifique o utilice documentos apócrifos a través de esta tecnología digital :

"(...)la lucha contra el fraude informático que involucra a cada uno de los eslabones activos de la comunicación global, a saber:

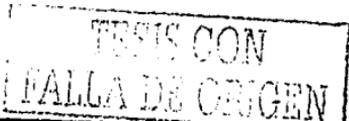
Los bancos de datos informacionales y la enorme data manejada por las empresas insertadas en este mundo informático, requieren de políticas estructurales en lo técnico y normas jurídicas para establecer límites a los abusos.

La propiedad intelectual y del software y el permanente crecimiento de actividades tendientes a la explotación excesiva de los recursos derivados de la world wide web que estimulan actividades ilegales basada en la piratería y la copia de software.

Las relaciones contractuales informatizadas han transformado los antiguos parámetros y requieren de una infraestructura normativa en su propio ámbito, fundamentalmente para la puesta en funcionamiento real. La seguridad en las transacciones depende hoy de la estructura legal que le están brindando los países del mundo globalizado, quienes, por separado han creado la normativa donde sentar su validez legal.

La seguridad viene apoyando la iniciativa de la firma digital como alternativa de solución a la necesidad de dar validez a los contratos y documentos electrónicos, pero aún no se generan los soportes reales técnicos a nivel institucional para su implementación.

²⁴⁹ Canelas Anoz, Magdalena.- Gestión y utilización de los archivos electrónicos en el contexto de la mundialización, Sevilla España, Resumen XIV Congreso internacional de Archivos, 2000, p.10.



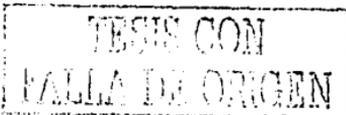
Nuevas Tecnologías estratégicas creadas a efectos de solucionar el riesgo informático, siendo lo más reciente los denominados certificados digitales. Se trata de credenciales electrónicas que contienen la identificación de la persona o compañía, su localización, su clave pública, entre otros. Son emitidos por una autoridad certificadora confiable y firmados digitalmente. Otra técnica es la criptografía que estudia la ocultación de la información – de ella se expondrá en detalle más adelante – y se basa en el uso de claves secretas. La tendencia es que la utilización de certificaciones digitales sobre los activos digitales y demás elementos de la cadena comercial intenten lograr un mayor equilibrio entre los responsables integrantes del e-business en forma pareja, y activar el complejo mecanismo de protección para cada sector.

Y es que el estudio de una "nueva tecnología" y la verdadera o mejor comprensión de la misma nos llevará al estudio del comportamiento jurídico necesario para una respuesta acorde y equilibrada (Dorrego, 2000)²⁵⁰

La pregunta de cómo evitar la falsificación, hurto y utilización de datos electrónicos, por la diversidad de programas, (software).²⁵¹ Lo que es tema de preocupación en el ámbito legal, lo significativo de hacer notar ahora es mencionar lo siguiente: *que en cuanto a la falsificación o inseguridad, estas estarán siempre presentes en cualquier acto que realice el hombre, ya que en su naturaleza está siempre presente la posibilidad del buen o mal uso de los recursos, la corrupción parece ganar la batalla*

²⁵⁰Rodríguez, Gladys. *Infraestructura de Seguridad* www.geocities.com/comunidad.derecho.org. (Profesora e Investigadora de Informática Jurídica y Derecho Informático. Universidad del Zulia, Venezuela).

²⁵¹Actualmente existen diferentes protocolos que se pueden utilizar para codificar los datos transmitidos a través del canal de comunicación. Pero el estándar actual para esto es el protocolo de IPsec, el que codifica los datos y genera una secuencia que evita que terceros no autorizados puedan afectar el contenido y la calidad de la comunicación. Diferentes productos comerciales y gratuitos pueden implementar este protocolo, lo que permite interactuar entre sistemas de diferentes vendedores y marcas. Entre estos los que resaltan son PGPNet de la compañía Network Associates y Photuris como una implementación gratuita de IPsec para sistemas operativos UNIX. La implementación de IPsec a través de canales dedicados o de las líneas de RDSI temporales para uso personal, viene a establecer una red virtual privada de uso personal, un enlace de comunicación de datos, lo cual se puede lograr mediante una línea dedicada para ese uso exclusivamente o por medio de servicios de telefonía digital (RDSI), Redes Digitales de Servicios Integrados. Únicamente se debe asegurar que la integridad del canal de comunicación no se pueda ver comprometido, lo cual se puede obtener mediante una codificación de los datos intercambiados por el canal. Esta tecnología se conoce como (RVP), Redes Virtuales Privadas. Esto debido a que las comunicaciones son de punto a punto y que dichos puntos comparten llaves de encriptación secreta, lo que permite que se cree una infraestructura física compartida por todos pero en donde las comunicaciones entre puntos específicos son completamente privadas e independientes, minimizando así costos y permitiendo la creación de una red especializada. En documentos donde se requiera la verificación de la firma de las partes comparcientes, se pueden utilizar tabletas digitalizadoras, las que permiten capturar los movimientos y la presión al realizar una firma. Esto en los que sea necesario retener una copia de la firma en el mismo documento, adicionalmente permite su comparación con la firma almacenada en una base de datos (que en el caso de Costa Rica, puede ser la cédula de identidad). La misma verificación se puede utilizar en el caso de que se emplee un sistema biométrico que lea la huella digital. Ross Salazar, Cecil Anthony "La Informática y el Estado" página web citada.



en la vida cotidiana. El individuo siempre busca alguna forma de duplicar o falsificar lo que percibe, esto es incluso evidente cuando se afana por imitar o duplicar a la misma naturaleza. El último y más claro ejemplo de esto sería la clonación

Los documentos no informáticos, es decir, impresos, sonoros, etc. no son en ese sentido más inseguros jurídicamente que los digitales o informáticos. Sin embargo, los segundos no han sido correctamente legislados y controlados en nuestro país, y aún más, no se especifica claramente su aceptación como prueba legal en los procesos judiciales.²⁵²

Por toda esta problemática en la que se encuentra inmersa la gestión pública, la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, requiere de instrumentos de normalización y legislación paralelos para la seguridad de la difusión de la información, y que pueda reducirse al mínimo la considerada como clasificada o reservada, buscando así que la red de *e-gobierno* sea segura.



Sistema Nacional e-México

"Tecnologías de la
Información para el
Desarrollo de la
Administración
Pública 2001
(TIDAP 2001)"

²⁵² "El desarrollo de las redes de datos, y la conexión de éstas entre sí, ha creado una gran red a nivel mundial conocida como Internet, que nos permite intercambiar información con cualquier persona conectada a dicha red. Internet ofrece nuevas posibilidades, mayor rapidez y mayor economía para comerciar electrónicamente de un lado, a través del almacenamiento y reenvío de mensajes (correo electrónico) y, por otro, a través de transacciones electrónicas interactivas (*on line*). Sin embargo, aún cuando lo anterior configura su mayor virtud, también es su principal riesgo, pues por ser una red abierta cualquier persona puede acceder a ella. Circunstancia que justifica la necesidad de establecer mecanismos de seguridad tanto técnicos como jurídicos." (Nuñez, 2000). Rodríguez, Gladys.- *Infraestructura de Seguridad*, página web citada.

TEXTO CON
FALLA DE ORIGEN

En esta dinámica podemos decir que, si durante décadas no se ha logrado establecer una norma nacional en materia de archivos, resulta en este momento una actividad imprescindible, para lograr establecer una buena infraestructura en los archivos electrónicos y lograr una que sean correctamente legislados, para con ello fortalecer la aplicación de la Ley de Acceso a la Información, que requiere a la vez, para ampliar la difusión de los datos gubernamentales, disponerla través de Internet, como lo señala la propia Ley.²⁵³

Otra de las preocupaciones en cuanto a los documentos o archivos electrónicos, que se debe tener en cuenta para la automatización de los mismos es que:

"Coexisten documentos electrónicos de una gran cantidad de formatos incompatibles, de distintas generaciones y producto de sistemas informáticos exclusivos, con objetos multimedia recientes y complejos. Así es absolutamente necesario el establecimiento de la normalización de sistemas y aplicaciones para poder crear y generar documentos electrónicos."²⁵⁴

Es importante para ello, contar con profesionales capaces en archivística, que sepan ser parte del proceso del ciclo de vida del documento, conociendo a fondo la institución y las funciones sustantivas de la misma, es decir tener claro la misión visión del organismo, para que al establecer los criterios de selección éstos se hagan lo más puntual posible, cuidando de la conservación de las memorias institucionales. Es posible que se requiera de tener un grupo multidisciplinario como responsable .

Un equipo preparado y conocedor tanto de la función pública como de la administración de documentos, versado en archivística, que pudiera ser integrado al Comité Técnico Interno de Administración de Documentos (COTECIAD). Estructura que en muchas dependencias ya existe pero no necesariamente conformada por profesionales en la materia, haciendo necesaria la asesoría del profesional en archivística para mantener una metodología acorde al ciclo vital del documento, la

²⁵³ "(...)un documento electrónico es aquel que puede ser manipulado, transmitido o tratado por un ordenador. Se distinguen de los documentos tradicionales por las características siguientes: *Utilización de símbolos*; Relación entre el contenido y el soporte, un documento electrónico no está ligado a perpetuidad al mismo soporte o al mismo tipo de almacenamiento; *Características de las estructuras materiales y lógicas*; *Metadatos*; *Identificación de los documentos* (Tablas, sistemas multimedia, bases de datos, etc); *Conservación*. Las unidades materiales, los soportes de la información deberán almacenarse en las mejores condiciones posibles." Magdalena Caneillas Anoz.- Gestión y utilización de los archivos electrónicos en el contexto de la mundialización, Sevilla España, Resumen de Ponencias, XIV Congreso internacional de Archivos, 2000, p.8.

²⁵⁴ Ibid, p.8.



elaboración de políticas, normas y métodos de gestión acorde a las tres "C": *Concepción, Creación y Conservación*, (mejor identificado como: Selección, clasificación, descripción y conservación), que integran los principios básicos de:

- *A- *Control de la creación de los documentos*, que sean Auténticos, Fiables y susceptibles de ser conservados.
- B- *Evaluación*, ejercer un control intelectual sobre los documentos a archivar: la denominada evaluación funcional, basada en un profundo conocimiento del organismo que ha producido los documentos: sus funciones y procedimientos administrativos. Es recomendable realizar la evaluación en la etapa de la *Concepción*.
- C- *Conservación y acceso y utilización*: se trata de asegurar que los documentos archivados permanezcan disponibles, accesibles y comprensibles. Cuestión ciertamente problemática dependiente de la tecnología que no deja de cambiar y evolucionar con extraordinaria rapidez.²⁵⁵

También incorporar a la mesa de discusión la administración de documentos y la transformación de los archivos impresos en electrónicos, como la forma más clara, rápida y eficiente en el manejo de la información. Lo cual no significa que los primeros pierdan importancia ya que además existe toda una licenciatura en la materia, sino que la función pública tome en sus manos la decisión del destino inmediato y de largo plazo de los archivos; que sean los Administradores Públicos quienes analicen con conciencia y ética de servidor público, la mejor manera de administrar tales áreas. Establecer un apolítica clara en la materia, con líneas tan sencillas como:

- 1) Clasificar los materiales, por procedencia y asunto.
- 2) Mantener estricto control sobre los inventarios de los materiales en los distintos archivos del país, así como de los privados y los eclesiásticos
- 3) Una clara determinación de los periodos de vigencia, de las condiciones de su conservación, en tiempo y espacio.
- 4) Procedimientos específicos de envío y recuperación de materiales, de nuevo ingreso o de préstamo.
- 5) Procedimientos y tiempos de expurgo, por dependencia, área y tipo de documento.
- 6) Una clara norma de espacios físicos para los documentos y sus instalaciones.
- 7) Controles ágiles de funcionamiento en préstamo, así como la elaboración constante de estadísticas cuantitativas para el manejo de los mismos.
- 8) Una clara especificación del proceso de transferencia de archivos manuales a electrónicos, dentro de un programa a corto y largo plazo.

²⁵⁵ Magdalena Canellas Anoz.- Op. cit., p.9.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

- 9) Una revisión a fondo de la legislación en la materia y de la sustitución de los materiales impresos por los electrónicos como medios de prueba legal en nuestro sistema judicial; es decir una Reforma Regulatoria integral, y
- 10) Un programa de estandarización de clasificación en apego a la propuesta del Consejo Internacional de Archivos, que respete la tradición archivística de nuestro país y acorde a los escasos recursos destinados a esta materia.

Lo anterior no significa que no exista nada hecho al respecto, sino que no se ha podido implementar con eficiencia en la administración pública a nivel nacional; el Archivo General de la Nación ha hecho importantes recomendaciones en la materia, tiene incluso el proyecto de volver a editar los manuales del Sistema Red que se publicaron en 1986, revisados y renovados conforme a las recomendaciones vertidas en la propuesta de la Norma Internacional de Archivos para la Descripción Documental, presentada por el CIA; misma que fue analizada en el apartado 2.4.

La propuesta de modernizar la administración pública en su estructura, dimensión y calidad de servicio, se finca en la alternativa de tener sólidas infraestructuras de información, como los Estado de Coahuila, Puebla y Colima; es éste último el más avanzado en su propuesta, la cual comprende la automatización de los servicios:

"Es importante subrayar que Colima cuenta ahora con un e-Gobierno, lo que se debe en gran medida a la interrelación de varios elementos como:

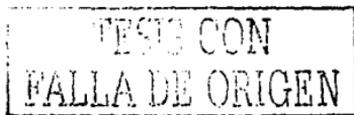
- Reingeniería de Procesos
- Normalización de la información
- Seguridad en el uso de trámites
- Reformas a la Legislación existente

La *Reingeniería de Procesos*, permitió identificar y eliminar los procedimientos obsoletos y actividades innecesarias causantes de deficiencias internas, logrando que las instituciones, departamentos o áreas de trabajo, rediseñaran sus métodos.

La *Normalización de la Información* consiste en aplicar criterios uniformes para el registro de la información, un ejemplo de ello es el uso de la CURP (Clave Única de Registro de Población)

Adicionalmente, se ofrece el servicio de internet para establecer el acceso a la información de gobierno e igualmente para que las comunidades alejadas establezcan la comunicación con familiares radicados en el extranjero otorgando así la posibilidad de vincular a las tecnologías con la población tal y como lo pretende el proyecto e- México, el Gobierno del Estado de Colima vislumbró la necesidad urgente para otorgar plena certidumbre a las personas sobre el correcto uso de su información individual considerando elementales aspectos como la Seguridad en el uso de trámites y documentos en medios electrónicos (firma digital y elementos biométricos de identificación personal), además de las Reformas a la Legislación existente. Particularmente a los siguientes ordenamientos legales:

- CÓDIGO CIVIL PARA EL ESTADO DE COLIMA
- CODIGO DE PROCEDIMIENTOS CIVILES PARA EL ESTADO DE COLIMA
- LEY DEL NOTARIADO DEL ESTADO DE COLIMA

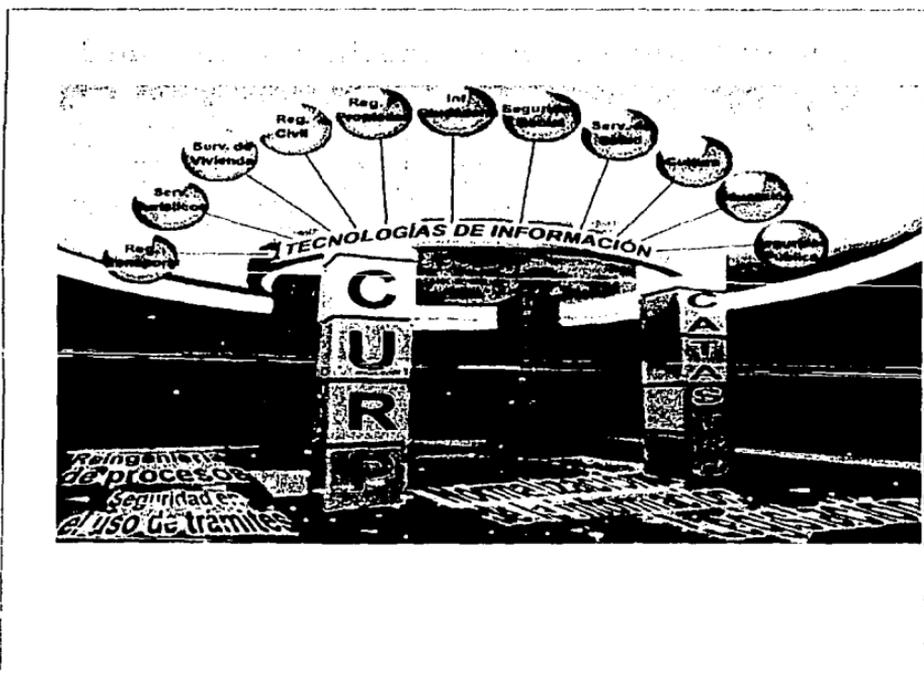


- REGLAMENTO DEL REGISTRO PÚBLICO DE LA PROPIEDAD Y DEL COMERCIO
- LEY DE CATASTRO DEL ESTADO DE COLIMA, Y
- NUEVA LEY ESTATAL DE PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES

Esta última responde a una preocupación y ocupación especial de la Administración Pública Estatal por la carencia en el país de una medida legal que evite y castigue el indebido uso de la información personal. En la actualidad es recurrente en la práctica utilizar los datos personales mayormente para fines comerciales sin el consentimiento del ciudadano; ante esta situación que atenta contra la seguridad individual, es urgente la creación de una ley que contemple y defina todos los aspectos necesarios.

Este ha sido también un trabajo desarrollado por la Administración Pública Estatal. "Que la culminación de un trámite no dependa de la voluntad de un funcionario"

*Sistematización en los servicios que ofrece la Administración Pública. Experiencia del Estado de Colima*²⁵⁶



²⁵⁶ INEGI, INAP, OTROS.-Memoria del TIDAP, México, Gobierno del Edo. de Colima. e-Gobierno. Septiembre, 2001.CD.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

La necesidad de modernizar las plataformas nacionales de información, refiriendo ésta como la automatización de archivos, es imprescindible en este mundo global, ya que la innovación tecnológica no tiene reversa, por lo que debemos adaptarnos a ella lo más rápidamente posible, para poder obtener las ventajas que puede proporcionar para el desarrollo y progreso de la sociedad.

Las tendencias a una administración pública abierta y difundida por medios electrónicos es ya una realidad, como la refleja el discurso del Presidente Aznar, al presentar el Programa La Iniciativa del Gobierno INFO XXI: La Sociedad de la Inform@ción para todos, al cual asistió el presidente Fox, y que pudiera ser ejemplo a seguir:

"La Sociedad de la Información se nos presenta, en primer lugar, como un conjunto de oportunidades para hacer mejor, con más calidad, lo que ya estábamos haciendo, y para plantearnos, además, nuevos horizontes y metas que antes considerábamos sencillamente inalcanzables e imposibles. Por eso nadie debe quedar atrás en ese esfuerzo colectivo y ésa es, al mismo tiempo, la gran tarea que queremos abordar con el Plan de Acción que hoy hemos presentado.

Los países que más han progresado, los que más han avanzado hacia la prosperidad de sus ciudadanos, han sido los países más abiertos y son los países más abiertos: abiertos a nuevas ideas, a nuevas corrientes; abiertos a evoluciones en su sociedad; abiertos a la expansión de las libertades; abiertos en sus economías y en sus mercados.

La Sociedad de la Información es, sobre todo, un impulso a la libertad. Queremos libertad y también queremos libertad a través de y gracias a la red.

Hoy vemos cómo las tecnologías nos ofrecen nuevas maneras de informarnos, de comunicarnos y de relacionarnos. Podemos acceder con asombrosa rapidez a fondos documentales y bibliográficos, a datos y a cifras. Podemos realizar transacciones comerciales de muy distintos tipos sin movernos de nuestras casas, leer la prensa de todas partes, conocer ofertas de trabajo en cualquier sector, escribimos fácilmente con personas que no están cerca, hasta pagar nuestros impuestos con facilidad. Podemos, en definitiva, mejorar nuestra capacidad para tomar decisiones y ampliar nuestras opciones de ocio, de entretenimiento, de cultura o de negocio.

Gracias a las nuevas tecnologías todos podemos hoy acceder a grandes cantidades de información que hasta hace muy poco estaban al alcance de una muy reducida minoría. Igualdad de oportunidades, por tanto, que, como decía al comenzar mis palabras, es exactamente en lo que consiste, entre otras cosas, la Sociedad de la Información.

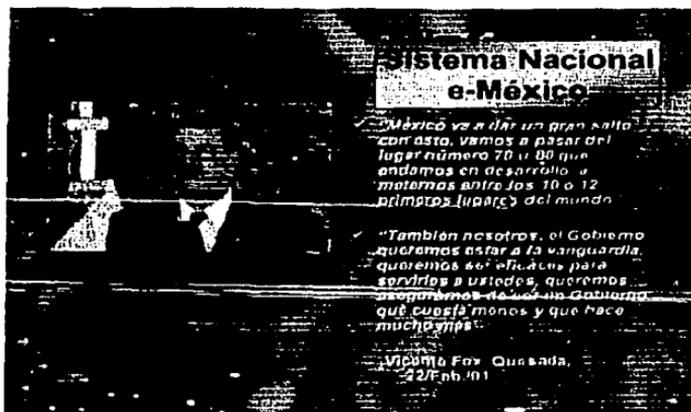
Con este Plan que hemos presentado queremos dar un paso decidido en el impulso de la Sociedad de la Información, poniendo en marcha ese conjunto de medidas de desarrollo de las nuevas tecnologías; queremos comenzar un proceso de revolución silenciosa de la Administración. Somos conscientes de que ello nos exige culminar un marco regulatorio a través de la liberalización, de haya más competencia y de que se abra cauce al desarrollo de nuevas infraestructuras. Creo que el Estado de Derecho es, también en este ámbito, la única garantía de la prosperidad y del progreso. Debemos poner, en consecuencia, también en marcha nuevos instrumentos jurídicos capaces de generar un marco de

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

confianza en Internet. Cualquier tentación intervencionista está y estará fuera de lugar. Nuestro deber es garantizar que en las transacciones hechas en la red se respeten los principios en los que se sustenta una economía libre y eficaz. Con este fin, en muy breves días enviaremos al Parlamento un Proyecto de Ley de Servicios de la Sociedad de la Información y del Comercio Electrónico

Al final, creo que, como ha ocurrido en otras revoluciones tecnológicas, todas las organizaciones habremos asumido las nuevas realidades. De los que aquí nos hemos reunido (empresarios, proveedores de contenidos, personas con responsabilidades públicas, creadores) depende que nadie se quede atrás. Que cada uno y nuestro país sepamos aprovechar esta gran oportunidad que tenemos por delante.²⁵⁶

El reto de la modernización de la administración pública en México, se está enfrentando con acciones como el e-gobierno, e-salud, e-educación, tal vez no se ven los resultados tan rápidamente como se quisiera, pero ya existen grandes avances que darán sus resultados al paso del tiempo



Esta es la propuesta de que se dispone en la red, sin embargo, la integración de un proyecto a nivel nacional se está tratando de implementar, falta mucho para llegar a tener un e-gobierno como el de España o Canadá, pero se está en camino de

²⁵⁶ José María Aznar - Discurso del presidente del gobierno en la presentación del plan de acción INFO XXI. Vitoria, 24 de enero de 2001 pag. Web. www.infoxi.es/

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

lograrlo, sobre todo considerando que somos un país con fuertes carencias económicas, que requiere de sólidas infraestructuras de información, que son y serán los archivos, manuales entre tanto, electrónicos en el futuro.

"El pasado 12 de marzo (2001) se llevó a cabo el Foro de Consulta Ciudadana sobre el desarrollo del Sistema e-México en el Colegio de Ingenieros Civiles de la Ciudad de México. Muchos fueron los asistentes a esta convocatoria auspiciada por la Secretaría de comunicaciones y Transportes (SCT) y el Plan Nacional de Desarrollo (PND). De entre las mesas de discusión, la de e-gobierno fue la más polémica: se está trabajando arduamente para que esta iniciativa del gobierno sea una realidad, pero según señalaron algunos participantes, los problemas socioeconómicos de la población mexicana deberían resolverse primero. (...)La idea, se aseguró, es que se tenga un portal o ventanilla única en la que se puedan realizar trámites, como el registro de la Clave Única de Registro Poblacional (CURP), o bien en época electoral, que los mexicanos puedan tener una "e-votación". Según se afirmó, esto será posible sólo si se trabaja en coordinación con la sociedad, si previamente se le capacita en el uso de internet y si se pone fin a los problemas de actitud(...)sólo falta ver como lo tomará la mayoría de los mexicanos, pues se dijo: en todo cambio, 90% del esfuerzo se destina a preguntarse el porqué y el 10% al como. Si se invierte esta regla, seguramente e-México será una realidad a corto plazo".²⁵⁸

En el 2003, las expectativas continúan, ya que aún no es posible contemplar la realización de las ideas que desde 2001 se tenían como inmediatas y que seguramente por distintos motivos no han logrado implementarse, y por tanto, los sistemas de información institucionales permanecen esperando.

Sin embargo, es posible creer que las infraestructuras nacionales de información poco a poco verán cambiada su perspectiva, el primer paso ha sido la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, lo que hace necesario de considerar para poder difundir la información; sin embargo, las reformas que hagan posible la transformación aún no surgen. La Ley Federal de Procedimiento administrativo, la Ley de Responsabilidades de los Servidores públicos, el Código civil y Penal, esperan por las reformas pertinentes para la protección del patrimonio documental de nuestro país. Conforme se mueva el juego político prevalecerá la posibilidad de emular las tendencias internacionales en la materia, y poder promover una Ley de Archivos o una más integral de protección al Patrimonio Documental.

Entre tanto, los temas que continúan en el tintero y sobre la mesa de discusión, en relación con la problemática de la automatización de archivos, son las concernientes

²⁵⁸ Jaimes, Candelaria. "Más para e-México" Revista Informaciónweek México, México, volumen 2, No.35, 5 de Abril 2001, p.4.



al valor documental, la fiabilidad, autenticidad, la relación entre archivos, entre expedientes, series y fondos, el lograr un lenguaje común que identifique y normalice la gestión documental, la búsqueda por lograr mejores condiciones intelectuales y físicas para los documentos así como para sus espacios físicos, la búsqueda de una tecnología compatible que permita el intercambio entre diferentes tecnologías, la estabilidad de los materiales informáticos y la posibilidad de acceso a éstos a largo plazo con la cambiante tecnología; y finalmente, el aspecto importante de la migración y la capacidad del documento electrónico para servir como fuente y prueba legal.

Las discusiones que persisten en el ámbito internacional sobre la materia del presente trabajo, así como la labor que se está desarrollando por los expertos en archivística, está puesta en la búsqueda de alternativas para la problemática referida a lo largo del presente compromiso. Quiero cerrar este capítulo con una cita que dará el cimiento para futuras investigaciones en esta materia:

"En la última década se ensaya un concepto de archivo válido, a pesar de la diferente caracterización nacional de los archivos e incluso, como consecuencia de esta diversidad. Hay que ser conscientes del derecho de los pueblos a su propia cultura. Pero también ha de estar presente la radicación humana de todas las culturas y que los hombres de hoy, de ayer y de mañana constituyen la humanidad, la comunidad suprema en la Tierra. La comunicación integracional está asegurada en los archivos."²⁵⁹

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

²⁵⁹ Desantes Guanter, José María.- La presencia del archivo en los ordenamientos jurídicos, (España), Resumen de ponencias, Sevilla España, XIV Congreso internacional de Archivos, 2000.

CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

1.- El siglo de las sociedades del conocimiento.

1.- La innovación tecnológica irreversible del siglo XXI, como evidencia de modernidad y progreso, es el resultado de un proceso dentro del quehacer científico de la humanidad, de una búsqueda constante por transformar sus condiciones de vida; las nuevas tecnologías de la comunicación e información, ofrecen un esquema abierto e interdependiente al mismo tiempo: abierto al intercambio mundial de datos y dependiente de las nuevos avances tecnológicos.

El auge de la comunicación "On line", la red o supercarretera de la información, une y comunica a los individuos desde cualquier lugar del mundo, pero también fortalece la individualidad y el aislamiento de los seres humanos, al supeditarlos a una máquina, a un procesador ante el cual interactúan cada día más solos, aún cuando requieren de tener mayor creatividad, ésta no compensa la falta de afecto.

2.- Dentro de la sociedad informatizada, uno de los factores que va estrechamente ligado a la posibilidad de mantener la gobernabilidad del Estado, es precisamente la información fehaciente, concisa y accesible que el gobierno pueda poner a disposición del ciudadano, para con la transparencia de sus acciones convencer de su eficiencia, dándole continuidad a la máxima organización política de la sociedad, como Institución que garantice el desarrollo y el bien común.

3.- El cambio hacia un mundo basado en la tecnología es cada día más cercano, el sector público debe adecuar sus estructuras y procedimientos a esta realidad, para necesariamente dejar constancia de su paso a lo largo de su historia; porque el hombre dijimos, es producto de un proceso de evolución, que solo puede ser entendido a través de las memorias que ello se posean. Ante esta situación actual y proyectiva, los archivos públicos también se transforman, en el contexto de y para las sociedades informatizadas.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

II.- Las adaptaciones de la Administración Pública a los cambios y avances tecnológicos.

1.- La transformación e innovación tecnológica exige la aplicación de políticas públicas acordes a la racionalidad económica, así como el interactuar con la misma sociedad para hacerla participe del cambio y los descubrimientos, contar con normas o estándares de calidad bien definidos; tener sistemas de información eficientes; realizar análisis de posicionamiento con respecto a normas y resultados; establecer la corrección de desviaciones; todo ello, a través de la utilización cada vez más imprescindible, de los medios informáticos, ya que la sociedad exige mayor atención a sus demandas por los caminos más próximos y eficientes.

2.- En los dos casos revisados, España y Canadá, queda de manifiesto que la conservación de las fuentes archivísticas constituye una prioridad; al igual que España, en Canadá las condiciones físicas para la conservación de la documentación se han cuidado inflexiblemente. El primero, a través de la normatividad, el segundo, modernizando la función, operación, acceso y consulta de documentos por Internet, propiciando y manteniendo un espacio abierto a la cultura.

La revisión permite afirmar, que ha sido a través de la protección legal, de una ley en la materia y de una conciencia social de participación en la protección del patrimonio cultural, que se ha logrado poder implementar programas de vanguardia en esta materia, como la red Canadiense que es producto de la contribución de todos; se han creado fideicomisos específicos para el rescate y protección de los documentos, así como sólidas estructuras al más alto nivel de decisión para fomentar e integrar los planes y proyectos a favor del patrimonio documental

3.- Ante estos casos, el análisis de la problemática de las infraestructuras básicas de información, permite afirmar que frente a la evolución de los sistemas computacionales, en nuestro país, los archivos requieren de actualizar no sólo su formato o soporte de presentación, sino su entorno legal y administrativo. Pero sobre todo, buscar la implantación de una política que promueva una cultura de protección a las memorias institucionales, de protección al patrimonio documental de los

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

mexicanos, el cual aportará a la cultura del país, y la del mundo, las constancias de su evolución.

3.- Situación actual y perspectivas en México.

1.- Dentro de este marco de globalidad, las discusiones de búsqueda de un sistema único de clasificación mundial, como lo es la propuesta llamada ISAD-(G), y los ISOS que el Consejo Internacional de Archivos recomienda, plantea, entre otros, el problema de la selección y eliminación de materiales: las toneladas de documentos administrativos aumentan día con día, haciendo necesarios más espacio, más personal, más recursos financieros y en general formando kilómetros de papel que esperan que las opiniones encontradas en la discusión de los distintos valores del documento, histórico, administrativo, contable, político, etc., lleguen a un consenso.

Los archivos impresos están en una etapa de transición, en la cual se están jugando su destino: sobrevivir o morir?, conservar o destruir?. Para superar estas disyuntivas, se requiere primero establecer una política nacional de administración de documentos, que permita sanear y eliminar las duplicaciones de materiales en las distintas organizaciones, reduciendo el volumen a mínimo posible, para transfórmalos en archivos electrónicos, que aunque son intangibles, sustituyen a los impresos en volumen, medios de almacenamiento y costo de largo plazo.

2.- La reciente Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, ayuda y estimula la función del control, así como la participación democrática, haciendo una administración pública obligada a permitir el acceso a su información institucional, proteger los datos personales y favorecer la rendición de cuentas, necesariamente para ello requiere de mejorar la organización, clasificación y manejo de documentos, pero como un medio dentro de sus fines, no con el objetivo de conservar las memorias institucionales como un patrimonio cultural de la nación.

En dicha Ley, no se hace hincapié en la responsabilidad del servidor público para enfrentarse a la disyuntiva de saber cómo tratar a o seleccionar materiales, ni al hecho de crear, conservar y particularmente destruir, ocultar o sustraer documentos; lo que ocasiona que al ser separados de su procedencia y ramo generador dejen

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

inconclusa la visión de la actividad administrativa del gobierno mismo. Ya que al tratar de evitar que muchas omisiones, errores, o decisiones tomadas a título personal puedan ser descubiertas, se dañan los archivos, se les deja incompletos en el mejor de los casos, ya que muchos optan por desaparecerlos completamente, dejando de ser prueba de la actividad administrativa y luego restando parte de la historia del país.

Con este panorama, ¿cómo puede la Ley de Acceso a la Información contrarrestar tales acciones e inercias para con la infraestructuras nacionales de información, cuando no se tiene más que una norma secundaria que queda mencionada dentro del Artículo 32, analizado en el capítulo III; además de que el instituto Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, IFAI, dentro de sus facultades, solo tiene como actividad la de control y evaluación, misma que se consigna en el Art. 37 fracción V, definidas en el Reglamento de la Ley, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de junio del 2003.

En tal situación, las sanciones legales, penales y administrativas quedan a las normas actuales: el Código Civil, el Penal y la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que no contemplan penas o sanciones específicas, ni estrictas, para corregir las conductas anómalas del manejo, sustracción y omisión de documentos institucionales. Por lo que la ética del servidor público es algo que aún tiene que trabajarse a profundidad entre los responsables del manejo de la administración pública del Estado y de los demás órganos de poder del mismo.

3.- Por lo tanto, dicha ley, por sí sola, no garantiza la protección al documento ni su existencia y permanencia institucional. En tanto éste no sea debidamente protegido por una legislación específica, que sancione severamente la pérdida, deterioro, suscripción y robo de las memorias institucionales se continuará soslayando la responsabilidad. Se debe puntualizar que los documentos son en primera instancia herramientas y constancia de la toma de decisiones, luego, al cesar la función, pruebas de la misma.

Por todo ello, asevero que la Ley en comento, no garantiza más que el derecho de permitir consultar la información que la misma dependencia gubernamental decida que es posible dar a conocer. Con lo cual, no se logra la verdadera transformación,

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

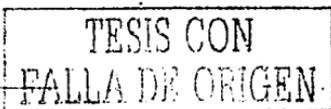
modernización y protección de las infraestructuras nacionales de información, de organizaciones sociales, de instituciones privadas, religiosas y de los mismos ciudadanos que por ser parte de la memoria cultural e histórica del país son públicos y por ese solo hecho, patrimonio de todos los mexicanos.

4.- Propuestas

1.- Implantación y fortalecimiento del Sistema Nacional de Archivos, no únicamente para homogeneizar los criterios en todo el país, ya que los Estados que cuentan con una Ley de Archivos, como Nuevo León, Estado de México, Puebla, Tabasco, Yucatán, etcétera, se han preocupado en su esfera estatal por este patrimonio histórico, sino para integrar el Patrimonio Nacional, que comprenda un sistema y una base de datos única, a través del cual se ejerza control, se evalúen los procedimientos se fortalezca un sistema de información nacional que pueda garantizar la fuentes de acceso a la información pública. Asunto prioritario para que todos los ciudadanos tengan certeza del acceso a la información del país, además de que conocer la historia es aprender de los errores y no repetirlos; tener, por tanto, información oportuna para la toma de decisiones, es dar continuidad a lo funcional o transformar lo que no marcha adecuadamente

2.- Establecimiento de una Legislación Nacional, para instituir por ley la protección del Patrimonio Documental de la Nación. no solo de los órganos de gobierno, sino de la historia del país, a través de un inventario nacional que incluya archivos de particulares, de instituciones tanto privadas como públicas y en general, de todo mexicano que tenga documentos que sean de interés colectivo, con el objeto de preservar la memoria y cultura de nuestro país.

Una Ley que contemple también el control y seguridad que deberá asumirse para con los archivos electrónicos; que incluya a su vez, la responsabilidad de tener una clara definición sobre la administración de documentos y particularmente, sobre la problemática esencial: *la valoración documental*; es decir, qué criterios de selección deben prevalecer para la conservación o destrucción de un documento a nivel nacional. Dicha ley debe enunciar con claridad los medios, mecanismos,



procedimientos, sobre todo, una clara responsabilidad de los funcionarios públicos en cuanto a la conservación y custodia de los documentos públicos.

Por tanto, la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, debe ser complementada con una legislación que proteja con certeza jurídica la existencia, permanencia y cuidado de los documentos públicos.

Se precisa de una norma clara y específica, que defina el qué hacer con los distintos tipos de materiales en los que se encuentre contenida la información, ya que el documento impreso aún no puede ser sustituido por medios electrónicos ante otras normatividades, como el Código Civil y Penal a manera de elemento de prueba, sino a criterio específico del Juez, lo que debe ser superado por una norma de aplicación general e impersonal.

3.- Y más allá, planteo que haría falta integrar en una sola ley de patrimonio cultural todas las normas que se tienen dispersas para el resguardo de bienes muebles e inmuebles; que incluya desde luego los de carácter documental, (independientemente de su elemento físico de existencia: papel, cintas magnéticas, videos, fotografías, archivos electrónicos, sonoros, etc.) e informativo, que formen parte de la historia y la cultura de nuestro país; para no solo corregir el olvido en que se han tenido los archivos, sino para prever la pérdida histórica que ello significa. Podría tomarse como referencia la Ley del Patrimonio Histórico Español que ya se ha referido en el capítulo III.

Lo anterior, permitiría legislar eficazmente sobre el patrimonio cultural e histórico del país, sin menoscabo de inclusión de todos aquellos bienes muebles e inmuebles culturales que sin importar limitaciones de propiedad, uso o valor económico, signifiquen parte de la historia y esencia del país. Para protegerlos y fomentar su crecimiento, así como garantizar el acceso de todos los mexicanos al libre goce y disfrute de los mismos, a través del control integral de una norma de patrimonio cultural nacional.

4.- Establecer un política pública de administración de documentos, logrando armar consensos, pactos y apoyos entre gobierno, empresas, academia, sociedad civil y organizaciones sociales, que motivados a través de una campaña nacional de

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

promoción y fomento del patrimonio documental, por medio de los principales actores y medios de comunicación, se tome conciencia de la necesidad de conservar y salvaguardar la memoria documental de todos; de tal forma que la sociedad se sienta responsable de mantener y vigilar que no se pierdan las fuentes históricas del país.

Teniendo presente que los documentos pasan a ser parte de archivos informáticos diversos y dactilografiados, el texto se ve diferente sobre la pantalla que sobre el papel; en éste, se tachaba o se borraba el error o se repetía muchas veces; la cultura daba más importancia al grafismo, pues un estilo de letra podía servir para conocer a la persona; ahora, con la computadora, no queda huella de los errores de escritura, pero tampoco de la personalidad del individuo. Este es el reto, el verdadero problema a enfrentar y no si el ciudadano tiene o no, derecho a conocer de la documentación pública gubernamental, ya que ello se podía hacer, aplicando lo estipulado en la normatividad complementaria, como la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Con una política integral se lograría profundizar en los estudios y ensayos sobre la naturaleza del documento como elemento probatorio en cualquier proceso legal, donde se defina al documento electrónico como una prueba que emerge de los logros tecnológicos y que necesariamente lleva a la ciencia del derecho a que dentro del marco social en el cual nos desenvolvemos, se coloque a la par de dichos avances, en ese sentido, determinar la aplicabilidad de las normas pertinentes al análisis y valoración como interés principal de todo régimen probatorio procesal.

5.- Establecer programas institucionales que conforme a la ley en la materia, permitan la alternancia y la sustitución progresiva de los archivos impresos por los electrónicos, en una coexistencia que puede durar mucho tiempo, lo que particularmente centra la perspectiva en una desaparición gradual de los actuales archivos denominados como "muertos", para que solamente existan los denominados como históricos; salvaguardando así, las fuentes y memorias institucionales.

Los espacios se podrían reducir, si simplemente se microfilman o escanean los documentos manuales, asignándoles claves y sellos de acceso legalmente aceptadas, para poder desechar los soportes anteriores. Desde luego que tal

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

propuesta es una decisión difícil, pero al paso de los años y ante la escasez de recursos destinados a la protección de los documentos, de espacios físicos adecuados, por las economías cada vez más restringidas y presionadas ante otras prioridades, la consecuencia es que se perderán miles de documentos, de los cuales no quedará ninguna constancia, porque el costo de la restauración también es muy alto, bastará entonces, con decir que ya no es posible continuar con las bodegas de papeles destruidos y mutilados que se tengan, procediendo a destruir documentos que en su momento pudieron ser recuperados a través de un correcto manejo de los mismos.

Que a través de la administración de documentos se establezcan políticas documentales institucionales claras, sustentadas en principios de legalidad de un documento electrónico; de la implementación de las herramientas necesarias para la protección del documento, cualquiera que sea su soporte físico; de revisar con profesionalismo el ciclo vital de éste y en general su protección total. Se requiere del establecimiento de programas de expurgo y selección permanentes, de implantar una política adecuada para el periodo de transición de archivos manuales a electrónicos y finalmente, sobre el destino de los que ya hayan sido transformados. *La seguridad* viene apoyando la iniciativa de la firma digital como alternativa de solución a la necesidad de dar validez a los contratos y documentos electrónicos, pero aún no se generan los soportes reales técnicos a nivel institucional para su implementación.

6.- Finalmente, propiciar y fortalecer una cultura de protección del patrimonio documental, profesionalizando los cuadros de servidores públicos que trabajan en los distintos repositorios; así como de programas de concientización de los funcionarios públicos de niveles de decisión, sobre la correcta e inaplazable administración de documentos como determinante en los procesos de información que se promueven para el cambio administrativo hacia el e-gobierno.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Bibliografía

- Aguilar Villanueva, Luis F.- "La silenciosa, heterodoxa reforma de la Administración Pública" *Revista de Administración Pública: Ensayos sobre la nueva Administración Pública*, No. 91, México, INAP, 1996.
- A.L. Cervo y P.A. Bervian.- *Metodología Científica*, Bogotá Colombia, Edit. MacGraw-Hill, 1980.
- Alarcón Olguín, Víctor y Zamitiz Gamboa, Héctor, (coords.).- "Enfoques Contemporáneos en Ciencia Política" *Revista Conmemorativa del 25 Aniversario del Colegio (1974-1999)*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, A. C. 1999.
- Acle Tomasini, Alfredo.- *Retos y Riesgos de la Calidad Total*, México, Editorial Grijalbo, 1994.
- Ampudia Mello, J. Enrique.- *Un Ensayo Sobre la Dimensión Archivística de la Administración Pública*, Serie Institucionalidad y Gobierno, Bogotá Colombia, Archivo General de la Nación, Ministerio de Gobierno, 1992.
- Anaya Cadena, Vicente (Coord).- *Diccionario Política, Gobierno y Administración Pública*, México, coedición Gobierno Estado de Tlaxcala y Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., 1997.
- Archivo General de la Nación.- *Breve Historia de...*, México, AGN, 1997.
- Archivo General de la Nación.- "Consejo Internacional de Archivos", en Cuadernos del Archivista No. 2, México, 1997.
- Archivo General de la Nación.- "Norma Internacional General de Descripción Archivística ISAD (G)", en Cuadernos del Archivista No. 3, México, 1997.
- Archivo General de la Nación.- *Boletín Archivo General de la Nación*, México, AGN, Secretaría de Gobernación, Cuarta serie, No. 11, julio-diciembre, 1995.
- Archivo General de la Nación.- *Organización y Funcionamiento de los Archivos Administrativos o Históricos de la Nación*, Serie Información de Archivos, (2), México, 1978.
- Archivo General de la Nación.- *Sistema Red De Archivos del Gobierno Federal, Normas para la Administración de Documentos*, Volumen 1 a 7, México, AGN, 1993.
- Banco Mundial, Fundación Tavera, y otros.- *Los Archivos de México*, Informe expedito de la Fundación Histórica Tavera sobre su situación actual, Washington, D.C., 2001.
- Bobbio, Norberto.- *Liberalismo y Democracia*, México, Fondo de Cultura Económica, Breviarios, 1998.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

- Bozeman, Barry.- **Todas las Organizaciones son Públicas**, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C. y Fondo de Cultura Económica, 1998.
- Breve Antología de Textos Clásicos.- De la Rosa, Bonnin, Tocqueville, Wever, Wilson, Fayol, **Revista del Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, No. 4 México**, 1990.
- Caiden, Gerald.- "Revitalización de la Administración Pública," **Revista de Administración Pública**, No. 91, México, Instituto Nacional de Administración Pública, A. C., abril 1996.
- Cámara de Diputados.- **Foro Público de Consulta Sobre la Ley Nacional de Archivos**, México, LVII Legislatura, documento base, Subcomité de Archivo Histórico, Palacio Legislativo, 9 de marzo del 2000.
- Campos Álvarez Tostado, Ricardo y Martínez Anzures, Luis Miguel.- **Alta Calidad en la Gestión Pública**. México, IAPEM, 2002.
- Castro, Llanes y otros.- **Administración de Documentos**, Illinois, E.U.A., Scott, Foresman and Company, 1999.
- Continofo, Giuseppe.- **El Archivo en la Empresa**, Bilbao España, Deusto, 1979.
- Crovi Druetta, Delia y Girardo Cristina.- **La Convergencia Tecnológica en los Escenarios Laborales de la Juventud**. UNAM, FCPYS. México 2000.
- Delmas, Bruno.- **La Planificación de las Infraestructuras Nacionales de Archivos**, México, Archivo General de la Nación-UNESCO, 1974.
- De la Cruz Herranz, Luis Miguel.- "Los Archivos y la Archivística en España e Iberoamérica: Pasado, presente y futuro". **Archivos y Sistemas**, Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, Escuela Iberoamericana de Archivos, experiencias y materiales, Madrid, España, 2000.
- Eisenstadt S. N.- **Modernización, Movimientos de Protesta y Cambio Social**, Buenos Aires Argentina, Editorial Paidós, 1982.
- Fraga, Gabino.- **Dorcho Administrativo**, México, Edit. Porrúa, 1985.
- Galeana, Patricia.- "El papel de los archivos en la reforma del Estado", **Boletín Archivo Cultural de la Nación**, No. 11, México, AGN, X Congreso Nacional de Archivos, 1995
- García Vázquez, Arturo.- **La Refundación del Estado Mexicano a Inicios del Siglo XXI**, México, Edit. Miguel Angel Porrúa y CNCYPAP, 2001.
- Gómez Morfín, Joaquín.- **La Administración Moderna y los Sistemas de Información**, México, Edit. Diana, 1981.
- González Pedrero, Enrique.- **Riquenza de la Pobreza**, México, Cal y Arena, 1990.
- Goodnow, Frank.- "Política y Administración: funciones primarias del Estado", en **Revista de Administración Pública**, 25 Aniversario, México, INAP, julio de 1999.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

- G. D. H. Cole.- **La Organización Política**, México, Fondo de Cultura Económica, Novena reimpresión, 1993.
- Guerrero Orozco, Omar.- **El Estado en la Era de la Modernización**, México, Editorial Plaza y Valdéz, 1992.
- Guerrero Orozco, Omar.- **Introducción a la Administración Pública**, México, Harla Harper, 1985.
- Chávez, Miguel Angel (comp).- **La Actividad Documental en Materia de Administración Pública**, México, INAP, Praxis No. 63, 1984.
- Hobbes, Thomas.- **El Leviatán**, México, Fondo de Cultura Económica, 1982.
- Islas Pérez, María Estela.- **La Archivística en México, Trayectoria, Estado Actual y Perspectivas**, México, Instituto Politécnico Nacional, Tesis profesional para obtener el grado de Maestro en Ciencias, con Especialidad en Metodología de la Ciencia, 1999.
- Huntington, Samuel P.- **El Orden Político en las Sociedades en Cambio**, Buenos Aires, Paidós, 1968.
- Huerta Moreno, Ma. Guadalupe.- **"Industrialización y Empresa Pública: pasado y presente"**, *Revista de Administración Pública*, No.86. México. Instituto Nacional de Administración Pública, A.C. enero-junio de 1994.
- Jaimes, Candelaria.- **"Más para e-México"** *Revista Informaciónwook México*, México, Volumen 2, No.35, abril 5 de 2001.
- Jiménez Bruno, Alejandro.- **El Papel de la Contraloría Interna en Dependencias del Gobierno Federal, a partir de las Reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal 1994-1998**, Tesina para obtener el Título de Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública (Especialidad en Administración Pública), Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, México D.F., 1999.
- Johansson, Henry J.- McHugh y otros.- **Reingeniería de Procesos de Negocios**, México, Edit. Limusa, 2000.
- Lamprecht, James L.- **Guía Interpretativa de ISO 9001-2000**. México, Edit. Panorama, 2ª. Reimpresión 2002.
- León y Ramírez, Juan Carlos.- **"La esfera pública en la pluralidad y en el pospluricismo: aproximaciones para una propuesta teórica"**, en *Revista Enfoques Contemporáneos en Ciencia Política*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C. 1990.
- Lytard, Jean Francois.- **La Condición Posmoderna**, México, Editorial Rei, 1990.
- Medellín Torres, Pedro.- **"La Modernización del Estado en América Latina"**, en *"Ensayos sobre la nueva Administración Pública"*, *Revista de Administración Pública*, No. 31, México, Instituto Nacional de Administración Pública, A. C., abril 1996.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

- Merino, Marco Antonio.- Input "Frases Célebres" en Revista Informationweek México, Netmedia Publishing, Vol 2, Número 39, junio 5 de 2001.
- Ministerio de Administraciones Públicas, OCDE.- **La Transformación de la Gestión Pública, las Reformas en los Países de la OCDE**, España, MAP, OCDE, 1997.
- Montes de Oca Malvaez, Juan.- **El Uso de la Tecnología Informática para la Definición de Políticas Sociales en México**, Tesis para obtener el título de Maestro en Administración Pública, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, 1998.
- Novelo Rosado, Sergio A.- **El Mito de la ISO 9001: 2000**. México, Panorama, 2002.
- Nacif Mina, Jorge.- **Reflexiones Archivísticas, ...del Documento al Testimonio**, México, Academia Mexicana de Archivos Históricos A.C., 1995.
- Ortiz Soltero, Sergio M.- **Responsabilidades Legales de los Servidores Públicos**, México, Edit. Porrúa, 2ª. Edición, 2001.
- Pardo, María del Carmen.- **La Modernización Administrativa en México**, México, El Colegio de México, 1995.
- Powell, Walter W. y Dimaggio, Paul J.(Comp).- **El Nuevo Institucionalismo en el Análisis Organizacional**, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., Fondo de Cultura Económica y Universidad Autónoma del Estado de México, 1999.
- Ramos Torres, Daniel.- **Gobierno y Oposición Democrática**, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., 2000.
- R. H. S. Crossman.- **Biografía del Estado Moderno**, México, Fondo de Cultura Económica, 1992.
- Rifkin, Jeremy.- **La Era del Acceso, "La Revolución de la Nueva Economía,"** Barcelona España, Edit. Paidós, 2000.
- Ruiz Ramírez Rosa.- **La Gestión de Archivo General de la Nación para la Modernización de los Archivos de la Administración Pública Centralizada**, Tesis para optar por el título de Licenciado en Ciencia Políticas y Administración Pública, México, Facultad de Ciencias políticas y Sociales, UNAM, 2000.
- Ruiz Sánchez, Carlos H.- **Manual para la Elaboración de Políticas Públicas**, México, Plaza y Valdéz-Universidad Iberoamericana, 1996.
- Sánchez Azcona, Jorge.- **Reflexiones Sobre el Poder**, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1990.
- Sánchez González, José Juan.- **La Administración Pública como Ciencia, su Objeto y su Estudio**, México, IAPEM-Plaza y Valdés, 2001.
- Sánchez González, José Juan - **Gestión Pública y Governanco**, México, Instituto de Administración Pública del Edu de México, A.C., Mención Honorífica del Premio IAPEM 2001.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

- Serra Rojas, Andrés.- *Ciencia Política, la proyección actual de la teoría general del Estado*. México, Edit. Porrúa, Novena Edición, 1988.
- Schellenberg, Theodore R.- *Archivos Modernos Principios y Técnicas*, México, Traducción Archivo General de la Nación, 1987.
- Siminiani, Mariano.- *Intranots, Empresa y Gestión Documental*, Madrid España, Edit. McGraw-Hill, 1997.
- Subirats, Joan.- *Análisis de Políticas Públicas y Eficacia de la Administración*, Serie Administración General, Ministerio para las Administraciones Públicas, Madrid, 1994.
- Secretaría de la Presidencia. *Archivos*, Colección seminarios No. 5, México Dirección General de Estudios Administrativos, 1976.
- Tansi, Vito.- *Hacienda Pública de los Países en Vías de Desarrollo*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, Ministerio de Economía y Hacienda, 1996.
- Terán Warden, Horacio (Com.Traductor).- *Reforma Regulatoria y Participación Ciudadana*, Experiencias en el sector productivo en México y en el mundo, México, INAP-SECOFI, 1999.
- Uvalle Berrones, Ricardo.- *Las Transformaciones del Estado y la Administración Pública en la Sociedad Contemporánea*, México, Instituto de Administración Pública del Estado de México y Universidad Autónoma del Estado de México, 1998.
- Uvalle Berrones, Ricardo.- *Los Nuevos Dorrotoros de la Vida Estatal*, México, Instituto Nacional de Administración Pública del Estado de México, 1994.
- Uvalle Berrones, Ricardo.- *El Gobierno en Acción*, México, Fondo de Cultura Económica, 1984.

PUBLICACIONES

- Alponte, Juan María.- reseña de la videoconferencia titulada *Educación y Globalización*. Gaceta Políticas, No. 194, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, mayo de 2002.
- Archivo General de la Nación.- "El sistema Nacional de Archivos", *Revista Sistemas*, México, Núm. 1, julio-diciembre de 1989.
- Archivo General de la Nación.- "Importancia de las instituciones archivísticas", *Revista Sistemas*, México, Núm. 1, julio-diciembre de 1989.
- Congreso de la Unión.- "Propuesta de Ley de Acceso a la información", *Gaceta Parlamentaria*, diciembre 4 de 1991.
- Coordinación General de Estudios Administrativos.- *Lineamientos Generales que deben observar las Dependencias y Entidades del Ejecutivo Federal en la*

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

- Administración de los Archivos**, Colección Lineamientos No. 4, Presidencia de la República, Secretaría de Gobernación, Archivo General de la Nación, México, 1980.
- Diario Oficial de la Federación.- **Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación**, México, 31 de agosto de 1998.
- Diario Oficial de la Federación.- **Acuerdo por el que se dispone que el Archivo General de la Nación será la Entidad Central y de Consulta del Ejecutivo Federal en el manejo de los archivos administrativos o históricos de la Administración Pública Federal**, México, lunes 14 de julio de 1980.
- Diario Oficial de la Federación.- **Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental**. México, Secretaría de Gobernación, martes 11 de junio de 2002.
- Dirección del Sistema Nacional de Archivos.- **"Manual de Políticas y Normas de los Sistemas Red de Archivos No. 1", Normas para la Administración de Documentos**, México, Archivo General de la Nación, 1985.
- INEGI, INAP, SECODAM, et al.- **o-gobierno: La innovación de los servicios públicos**, Memoria del Seminario Tecnologías de la Información para el Desarrollo de la Administración Pública, México, septiembre del 2001, versión CD.
- Revista Cómputo y Negocios No.157, México, junio 2001, Revista mensual de Servicios Editoriales Sayrols, S. A. de C.V.
- Revistas Informationweek México, Vol. 2, No. 35 y 39, México, Netmedia, Publishing, 5 de abril y 5 de junio 2001.
- Secretaría de Gobernación.- **Programa Nacional de Información y Archivos Públicos**, México, Archivo General de la Nación, 1993.
- XIV Congreso Internacional de Archivos.- **Resúmenes de Ponencias**, Sevilla España, Consejo Internacional de Archivos, UNESCO, 2000.
- Secretaría de Marina Recursos Naturales y Pesca. INE.- **Lineamientos internos para la ontroga-rocepción**, abril de 2000.
- Secretaría General Administrativa.- **Manual de Archivo de la UNAM**, México, UNAM, Departamento de archivo, 1982.
- Secretaría de Gobernación.- **Argem II**, México, Dirección de Publicaciones del Archivo General de la Nación, folleto, 1995.

REFERENCIAS DE PAGINAS DE INTERNET CONSULTADAS

<http://www.anaband.org>

<http://infla.inist.fr/>

<http://canadá.justice.gc.ca/>

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

www.gouv.qc.ca/vision/culture
www.opengovernmentcanada.org/
www.archives.ca/
www.cdncouncilarchives.ca/cas.html
www.friendsofnationalarchives.ca/
www.caspa.tv/archivos/cat-internet
www.modernizacion.el/archivos
www.montrealconsabor.com/archivos

<http://archives.gob.usa>
www.usanetwork.com/usalatio

www.democraciadigital.org/
<http://texasonline.w.state.tx.us/>
<http://europa.eu.int/eur-lex/>
www.cultura.com.ec/archivonac.htm
www.ukans.edu/corrie/
www.ecomder.com.ws
www.comunidad.derecho.org/
www.geocities.com/comunidad
cecil.Ross@enotary.ws

www.baratz.es/baratz/boletin
www.bsa.org/latinoamerica-spanish
www.granada.org/ordenanz
www.cult.gva.es/dqjab//ac-fondoscons_e.htm
www.france.diplomatic.fr/archives.es
www.adobe.es/epapr/
www.idg.es/world
www.infoxi.es
www.map.es/csi/
www.europapress.es/
www.mpr.es/entrada.asp

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

www.la-moncloa.es/

www.ue2002.es

www.cert.fnmt.es/

www.administracion.es

www.iso.ch/iso/en

www.un.org/spanish

www.ucm.es/BCM/cps

www.isn.ethz.ch/linkslib

www.junta-andalucia.es/consejo

www.unavarra.es/organiza

www.unesco.org/archives

www.unesco.org/webworld/archives

www.unesdoc.unesco.org

www.geocities.com/memoria

www.icfj.org

www.walc2000.unam.mx

www.pemilenium.convegi

www.informatica.com

www.nom.com.mx

www.isocnmx.org.mx

www.globallechsummit.net/mexico

www.df.gob.mx/leyes

www.cedn-chiapas.org.mx/legis/estatal

www.congresoqr.uqroo.mx/congreso

www.chihuahua.gob.mx/congreso/biblioteca

embaes@prodigy.net.mx

www.ineqi.gob.mx

www.a-ai.net/terminos

www.precisa.gob.mx

www.tramitanet.gob.mx

www.ifai.org.mx

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

www.shcp.gob.mx/difus
e-mexico@sct.gob.mx
www.secodam.gob.mx
www.cofemer.gob.mx
www.cronica.com.mx
www.reforma.com/informatica

www.unam.mx
www.encarta.com
www.dgbiblio.unam.mx
www.enterate.unam.mx
www.artehistoria.com

rrr.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN