

¿Cómo se cumplen las obligaciones de transparencia en materia de archivos? Análisis subnacional del Estado de Jalisco

RAMÓN AGUILERA MURGUÍA

Recibido: 1 de mayo de 2023. Aceptado: 8 de septiembre de 2023.

Resumen: En este artículo se hace un análisis de la situación subnacional, a través de la experiencia realizada por el sector centralizado del Ejecutivo Estatal y por los 125 municipios del Estado de Jalisco, sobre la implementación de la Ley General de Archivos a cinco años de su publicación. Desafortunadamente los resultados no son tan halagüeños como debería suponerse. La debilidad de los sistemas institucionales de archivos, hacen frágil la rendición de cuentas y el combate a la corrupción, pero también prenden un foco rojo para las próximas entregas de las administraciones que concluirán el año que entra.

Palabras clave: Gestión de documentos, archivos, transparencia, rendición de cuentas, combate a la corrupción.

Abstract: In this article, an analysis of the subnational situation is made, through the experience carried out by the centralized sector of the State Executive and by the 125 municipalities of the State of Jalisco, on the implementation of the General Archives Law five years after its publication. Unfortunately, the results are not as rosy as might be expected. The weakness of the institutional file systems makes accountability and the fight against corruption fragile, but they also turn on a red light for the next installments of the administrations that will conclude next year.

.....
Investigador de la Escuela Mexicana de Archivos, Ciudad de México, México (correo electrónico: ramon@escuelamexicanadearchivos.edu.mx | <https://orcid.org/0009-0000-2356-8342>).

Keywords: Records management, archives, transparency, accountability, fight against corruption

Introducción

Una de las premisas de la política nacional anticorrupción, de acuerdo con el «Libro Blanco de la Consulta sobre la Política Nacional Anticorrupción» publicado por el PIRC-CIDE en el 2018, es considerar a la rendición de cuentas como un eje principal, donde el primer eslabón es, sin duda, la adecuada gestión de los archivos (2018, 10 y 12). Por esta razón, dentro de las acciones propuestas por el libro citado, se plantea «generar un modelo integral de gestión documental, con criterios técnicos para la gestión de los archivos gubernamentales y la garantía de estos como base de la transparencia y el derecho de acceso a la información pública...» (2018: 15).

El modelo integral y normalizado de un sistema de gestión documental, desde una perspectiva global, ha sido propuesto a través de la «ISO 15489,¹ gestión de documentos», la cual entiende esta actividad como «la gestión responsable de un control eficaz y sistemático de la creación, recepción, mantenimiento, uso y la disposición de documentos de archivo, incluidos los procesos para incorporar y mantener en forma de documentos la información y prueba de las actividades y operaciones de la organización» (2016: 9). Estas últimas líneas son relevantes porque se enfatiza el mantenimiento de la información en «forma de documento» como lo establece el apartado A, fracción I del artículo 6º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que ordena a todos los sujetos obligados a documentar sus actos administrativos, ya que, como se ha consignado en otros estudios, son considerados evidencias donde se plasma la responsabilidad política y social de los servidores públicos (Cruz Mundet, 2006: 111-119; Nacif, 2012: 146-149; Aguilera, 2012: 21-25; Fricker, 2019: 19-22). Por ello, la mejor manera de rendir cuentas,

.....

¹ La ISO 15489 en su primera versión del 2006 delineó la estandarización de la gestión de documentos para fortalecer los sistemas de archivos y ha sido la referencia global para este tema, sobre todo, tomando en cuenta la aparición de los documentos electrónicos. Esta ISO sirvió de base para la elaboración de la familia de las ISO 30300 enfocada a la certificación de los sistemas de gestión de documentos. La versión que citamos en este artículo es la que corresponde a la *ISO 15489: 2016, gestión de documentos*, ISO, Ginebra, 2016.

como ya se argumentó en un trabajo anterior (Aguilera, 2014) es a través de un buen sistema de archivos que garantice la organización y la conservación sistemática de los documentos públicos por medio de los procesos, de las herramientas técnicas, de los planes y programas de desarrollo y de los procedimientos archivísticos bajo la responsabilidad de la alta dirección y de los operadores de los archivos.

Igualmente, es importante considerar que cuando se usa el término «documento público», se debe entender no sólo como un soporte que contiene datos e información, sino como una estructura diplomática estable que ha sido consensuada y aceptada porque cumple con un formato de acuerdo con la tipología para la cual fue creado; por lo que, ese formato estable le confiere integridad, fiabilidad y autenticidad como evidencia (Duranti, 1996; Cruz Mundet, 2006: 112-113; Aguilera 2010: 11-13). Desde esta perspectiva, el continente y el contenido están íntimamente unidos y, en el caso del documento público, esta vinculación se crea por medio de las funciones establecidas por las normas internas que rigen a cada institución pública.

En este sentido, la Ley General de Archivos (LGA) publicada en el 2018 retoma el mismo enfoque cuando instruye a todos los sujetos obligados a la creación de sistemas de gestión de documentos funcionales, llamados por la Ley «sistemas institucionales de archivos», que logren homologar procesos, herramientas técnicas y procedimientos para garantizar la organización y conservación de los documentos públicos como premisa indispensable para la transparencia y para la rendición de cuentas.

Con este marco de referencia, se pretende evaluar la implementación de la LGA por medio del cumplimiento de las obligaciones de transparencia en materia de archivos. La implementación de la ley ha tenido un largo y sinuoso camino debido a varios factores que no son posibles de analizar en toda su magnitud en este trabajo, pero podemos, al menos, enlistarlos con el propósito de hacerlos evidentes. Tal es el caso del raquítico apoyo financiero a los archivos, sobre todo en las entidades federativas y, más particularmente, en los municipios. Del mismo modo, otro factor es la falta de profesionalización de esta actividad con todo lo que conlleva este tema. Pero, también ha sido un obstáculo de la implementación, la batería de recursos de inconstitucionalidad que el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) interpuso en contra de algunas de las leyes estatales en su proceso de armonización. En este sentido, se creó un «impasse» que detuvo una dinámica que prometía buenos augurios

para los archivos. Solo para dimensionar este factor, hubo 17 controversias que correspondieron a los estados de: Colima, Nuevo León, Hidalgo, Jalisco, Oaxaca, San Luis Potosí, Yucatán, Guanajuato, Tabasco, Chiapas, Sonora, Tlaxcala, Estado de México, Chihuahua, Nayarit, Aguascalientes y Zacatecas.¹

Si bien, había razones para promover las controversias en algunas leyes por las inconsistencias en la técnica parlamentaria de ciertos artículos, también hubo inconformidades que miraban más a la forma que al fondo. Como quiera que sea, este hecho puso un freno en muchas entidades federativas y sirvió de pretexto para no aplicar ni la ley estatal, ni la ley general.

Si es correcta la afirmación de que la gestión de documentos es fundamental para la rendición de cuentas y el combate a la corrupción, es necesario medir el cumplimiento o incumplimiento de las leyes de archivos para constatar si se va en la ruta adecuada como lo plantea el «Libro Blanco de *la Consulta sobre la Política Nacional Anticorrupción*». De la amplia gama de sujetos obligados en los tres niveles de gobierno, los municipios son los menos favorecidos cuando se trata de presupuestos asignados a los archivos, de personal idóneo y debidamente capacitado que se encargue del tema de una manera estable y continua. Por ello, el presente artículo tiene como objetivo mostrar un ejemplo de un entorno subnacional, tomando el caso del Estado Jalisco, para constatar cómo se han implementado estas leyes a través de la publicación de las obligaciones de transparencia en materia de archivos establecidas en el artículo 70, fracción XLV de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública y del artículo 8, fracción VI, inciso XIII de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios.

Los archivos como un activo de la gestión gubernamental

Algunos teóricos de la archivística a finales del siglo pasado y principios de éste propusieron repensar la gestión de los documentos como una actividad descentralizada, deconstruyendo la visión tradicional que entendía a los archivos como un lugar de custodia, centralizado y estático (Cox, 1997; Brothman, 1999; Duranti, Eastwood y Macneil, 2002; Ketelaar, 2007). Su planteamiento era permitir a los productores y a los gestores de la

.....

² Cfr. <https://home.inai.org.mx/wp-content/documentos/SalaDePrensa/Comunicados/Comunicado%20INAI-268-21.pdf>.

documentación administrar y controlar su propia información, con lo cual se originó un nuevo replanteamiento conceptual con el nombre de «teoría de la postcustodia». La propuesta anterior ha llevado aparejada largas discusiones sobre el papel de los archivos en el mundo contemporáneo (Cruz Mundet, 2002: 32-34). De manera general, este nuevo enfoque impulsado, fundamentalmente, desde el ámbito anglosajón a partir de las ideas disruptivas del postmodernismo y la irrupción de las tecnologías de la información (Lowry, 2020) al transformar las formas de producir y gestionar la información, induce a entender al archivo no como un lugar de recepción pasivo u objeto estático (Cook, 2001), sino como un proceso dinámico que abarca desde la planeación y la producción de los documentos hasta su destino final. No se trata de renunciar, como afirma Cook (2001) a los principios de la ciencia archivística, sino de responder a los retos de un ecosistema digital que transforma la sociedad actual. Esta teoría está sustentada en una visión integral como lo propusieron los canadienses de Québec (Couture, *et al.*, 1999) con su «archivística integrada», donde los documentos activos de las oficinas gubernamentales forman centros de información vinculados estrechamente con los documentos concluidos administrativamente con un valor agregado para conformar la memoria corporativa. De aquí se deriva que los archivos no deben ser entendidos como la última fase identificada como un depósito al que se le destina lo caduco, lo que ya no es útil, sino como un proceso dinámico presente en toda la vida de la organización.

Desde esta perspectiva, los archivos representan elementos activos en la formación de la memoria organizacional lo que implica situarlos, como lo proponen Gault y Lepore (2012) en las mismas redes de trabajo al interior de una organización. Desde este replanteamiento, los documentos se revaloran como activos de información para una organización; pero para lograr su acceso y consulta es necesaria una metodología que los organice de forma lógica y sistemática. En este sentido, los archivos son considerados como un insumo del buen gobierno; coadyuvan a la eficiencia, a la eficacia y al avance institucional. Por ello, Jacques Derrida (1994, 48-49) plantea, en su famoso texto *Mal de archivos* una «reconfiguración del concepto de archivo desde una perspectiva técnica, política y jurídica» y sostiene que la democracia efectiva se mide por «la participación y el acceso al archivo, a su constitución y a su interpretación». Y que «las infracciones de la democracia» están promovidas por los «Archivos prohibidos», hecho que se hace realidad cuando prevalece la opacidad a través del ocultamiento, de la manipulación, de la desorganización, de

la negligencia, de la destrucción y de las políticas contrarias a la promoción de «archivos abiertos».

Con el desarrollo de los valores democráticos iniciado en nuestro país desde el principio de este siglo, con la transparencia, el acceso a la información, la rendición de cuentas, los archivos han resurgido como un tema ineludible, pero al mismo tiempo, inmerso en un juego de tensión entre una evolución y una involución, entre la aceptación plena del papel que tienen los archivos en la gestión administrativa y el desdén del sector público al no ser un tema atractivo para el lucimiento político (Aguilera, 2012). González Arreola y Ríos Cázares, (2014b, 73-74) señalan que la desarticulación de la gestión gubernamental integrada por las políticas de transparencia, de archivos, evaluación, control interno, fiscalización y contabilidad gubernamental, es uno de los graves problemas que obstaculizan la rendición de cuentas y la forma de resolver esta fragmentación es lograr una concurrencia en las políticas que regulan de manera transversal la administración pública. Lo anterior, siguiendo a los mismos autores, implica, entre otros rubros, lograr equilibrar la captación de información [desde los archivos] sobre «procedimientos e insumos de las políticas y programas públicos —con aquella que transmite— los efectos de la acción gubernamental» (2104: 74). Este equilibrio se logra con un buen sistema de gestión de documentos, es decir, con un conjunto de «tareas y procedimientos orientados a lograr una mayor eficacia y economía en la explotación de los documentos de las organizaciones» (Cruz Mundet, 2006, 17) y su ámbito se extiende a todo el ciclo de vida documental.

En materia de gestión documental debemos considerar, además, el impacto directo de la transformación digital, entendida como un proceso irreversible que experimenta la sociedad actual y en la cual, la gestión de documentos se encamina a una transición digital con el cambio de soporte. La transformación digital lleva sus riesgos por la complejidad tecnológica, económica y cultural (Duranti, 2001) y solo se puede garantizar un tránsito seguro desarrollando un modelo de gestión documental sustentado en políticas públicas (Merino, 2013) que aterricen en «políticas de archivos» que delinee y planifiquen (Jardin, 2010, 201-219) con una visión clara, la interacción entre los datos, la información y los documentos en entornos digitales que garanticen la «gobernanza de la información» (Alberch y Aguilera, 2023).

Los sistemas institucionales de archivos son, pues, el camino trazado por la normatividad en materia de archivos vigente para contar con archivos organizados y conservados

bajo un mismo estándar. Son también el mecanismo para sustentar el buen gobierno y la base para armonizar los sistemas nacionales de transparencia y los sistemas nacionales anticorrupción como lo estipula el capítulo IV del título tercero de la Ley General de Archivos. Para que los archivos puedan ofrecer un servicio organizacional como lo proponen Gault y Lepore (2012: 90-98) la premisa ineludible es lograr una articulación de todos los documentos para contar con información auténtica, íntegra, fiable, coherente, oportuna y suficiente. Esto se consigue con una estructura documental homogénea gobernada por instrumentos o herramientas archivísticas.

No cabe duda de que la negligencia y el descuido de los activos de información, como lo han publicado algunos estudiosos de la archivística sobre todo en el ámbito iberoamericano fomentan la opacidad, y abren caminos resbaladizos que pueden propiciar actos de corrupción (Mendoza, 2004; González, 2006; Zapata, 2006). La desorganización de los archivos es fuente de corrupción administrativa o, en otras palabras, la desarticulación de los documentos y la fragmentación de la información favorecen, en mucho, la ausencia de rendición de cuentas y la corrupción (Zapata, 2006: 181).

El cumplimiento de las obligaciones de transparencia en materia de archivos

Los sistemas institucionales de archivos tienen dos niveles que interactúan entre sí. El primero, es el «macro nivel» y se refiere a la estructura documental de un organismo público que es la que permite el adecuado funcionamiento de su sistema de gestión de documentos. El segundo, es el «micro nivel» que baja a los procesos de trabajo y a la forma en que se documentan, organizándose de acuerdo con las directrices del «macro nivel».

En este trabajo se analizará la estructura documental que establecen, tanto la Ley General de Archivos, como la Ley de Archivos del Estado de Jalisco y sus Municipios. Dicha estructura se sustenta en los documentos de archivo integrados en expedientes y gobernados por los «instrumentos de control y consulta archivísticos». Los expedientes son las evidencias de los procesos de trabajo de las diferentes unidades administrativas que realizan sus funciones de conformidad con las leyes, estatutos orgánicos, reglamentos internos, manuales de organización y manuales de procedimientos administrativos (Aguilera y Nacif, 2008). Los expedientes son articulados por los «instrumentos de control y consulta archivísticos», herramientas exigidas por la metodología desarrollada por la disciplina archivística y, al mismo tiempo, obligatorios conforme a los artículos 13 de la

Ley General de Archivos y 116 de la Ley de Archivos del Estado de Jalisco y sus Municipios. Sin esta estructura es imposible una adecuada gestión documental; ya que ella proporciona la solidez y la coherencia de los sistemas de archivos, siempre y cuando se elaboren correctamente con las técnicas archivísticas. Las demás obligaciones de transparencia (la guía de archivos documental, el programa anual desarrollo archivístico y su informe de cumplimiento, así como las actas y los dictámenes de baja y transferencia secundaria) son la evidencia de la instrumentalización correcta de la estructura documental. Por ello, este análisis se enfoca a las obligaciones de transparencia en materia de archivos, y de manera particular, a los instrumentos de control y consulta, los cuales deberían estar reportados en este primer trimestre del 2023. El objetivo es, por tanto, dimensionar el grado y la calidad en el cumplimiento de estas obligaciones, como un indicador del buen o mal funcionamiento de los archivos públicos.

Los «instrumentos de control y consulta» adoptados por las obligaciones de transparencia en materia de archivos son: el cuadro general de clasificación, el catálogo de disposición documental y los inventarios de expedientes. Las tres herramientas sustentan la estructura documental y son facilitadores de la gestión de documentos de cualquier sistema de archivos. Cada proceso de trabajo de la gestión administrativa está ligado, tanto al cuadro general de clasificación que sirve de guía para la organización de todos los expedientes producidos por las funciones de las unidades administrativas, como al catálogo de disposición documental en su función de gestor del ciclo vital de los mismos expedientes. A su vez, el inventario general de expedientes, además de controlar el universo de documentos expedientados, facilita la consulta y el acceso expedito a cada trámite documentado. En suma, los tres instrumentos mencionados forman un entramado lógico que va de lo general a lo particular, estableciendo reglas de conservación, transferencias sistemáticas y controladas, resoluciones fundamentadas y registradas sobre el destino final, y un control de los expedientes repartidos en las diversas unidades administrativas y en los repositorios intermedios e históricos. Esta es la importancia de cumplir con la elaboración y aplicación de estas herramientas técnicas como parte de la estructura documental en la gestión de documentos.

Además, como ya se mencionó, se considerarán en este trabajo las demás obligaciones que son resultado de los instrumentos de control y consulta como es el caso de la guía de archivos documental que es un instrumento de transparencia, el programa anual de

desarrollo archivístico y su informe correspondiente, así como las actas y dictámenes de baja documental y transferencia secundaria.

Para realizar el análisis propuesto se ha tomado como muestra, según quedó mencionado en párrafos anteriores, al Estado de Jalisco porque fue el segundo estado que armonizó su ley de archivos bajo el modelo de parlamento abierto.¹ Se involucraron para su redacción los tres poderes del Estado y muchos municipios, junto con grupos académicos y miembros de las organizaciones de la sociedad civil. Asimismo, es un buen objeto de estudio por su tamaño, al ser uno de los estados con más de 100 municipios² dentro de su territorio; por su estratificación municipal según la densidad de su población y su distribución geográfica en 12 regiones. Lo anterior permite considerar al Estado como un modelo para realizar un estudio piloto sobre el tema que nos ocupa, y que pueda ser aplicado a otras entidades federativas. Dentro de los 549 sujetos obligados de este Estado, se examinarán dos segmentos ambivalentes que representan el 27%, pero que en su conjunto, según el Instituto de Transparencia, Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Jalisco (ITEI),³ son los que más reciben solicitudes de información: el Poder Ejecutivo desde su organización central y los 125 municipios de la entidad, ponderando el cumplimiento de las obligaciones de transparencia de acuerdo con los criterios de los «Lineamientos Técnicos Generales para la publicación, homologación y estandarización de la información de las obligaciones establecidas en el Título Quinto y del artículo 31, fracción IV de la LGTAIP» actualizados en el 2020⁴ (en adelante

.....

¹ Sobre el avance de la armonización de la leyes de archivos de las entidades federativas se puede consultar el reporte del Archivo General de la Nación del 2 de febrero del 2023 en: <https://www.gob.mx/sna/articulos/armonizacion-e-implementacion-de-la-ley-general-de-archivos-en-las-entidades-federativas>.

² Los datos comparativos sobre el número de municipios de cada entidad federativa se pueden consultar en: https://www.fenammm.org.mx/site/index.php?option=com_content&view=article&id=2689:gpm-panorama-de-los-municipios&catid=2.

³ Sobre el particular véase: <https://www.itei.org.mx/v4/prensa/noticias/1647#:~:text=Jalisco%20se%20ubica%20en%20el,de%20549%20sujetos%20obligados%20registrados>.

⁴ https://snt.org.mx/wp-content/uploads/Lineamientos-Técnicos-Generales-DOF-21072021_integrada_vf.pdf.

«Lineamientos») y con los criterios propios de la metodología archivística que expondremos más adelante.

Evolución de las obligaciones de transparencia en materia de archivos

Antes de continuar, conviene tener en cuenta que las obligaciones de transparencia en materia de archivos han tenido una evolución desde que se plantearon por primera vez, en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental del 2002, hasta la actual versión propuesta por la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública del 2015 y sus «Lineamientos» del 2020 que determinan la forma de publicarlas. En una primera instancia se determinó que los sujetos obligados publicaran solamente el catálogo de disposición documental y, lo que se denominó en su momento, la guía simple de archivos. Posteriormente, en el 2012, el artículo 2, fracción IV del Reglamento de la Ley Federal de Archivos dirigida a los Poderes Federales del Estado Mexicano añadió en las páginas web el programa anual de desarrollo archivístico y su informe de cumplimiento. Sin embargo, lo anterior no se reflejó en los portales de transparencia hasta que en el 2020 el Sistema Nacional de Transparencia, a través de los «Lineamientos», homologó las obligaciones de transparencia en materia de archivos del artículo 70, fracción XLV con las propias obligaciones dictadas por Ley General de Archivos, en cuanto a la publicación del cuadro de clasificación archivística, del catálogo de disposición documental, de los inventarios documentales (inventario general, inventario de baja e inventario de transferencia secundaria), del programa anual de desarrollo archivístico y su respectivo informe de cumplimiento, de los dictámenes y actas de baja (expediente de baja documental) y de transferencia secundaria (expedientes de transferencia secundaria), de la guía de archivos documental y del índice de expedientes reservados, en los portales web de los sujetos obligados. Cabe mencionar, que para el caso del Estado de Jalisco, se agregaron a estas obligaciones, las auditorías archivísticas realizadas en los sujetos obligados.

Criterios para valorar el cumplimiento de las obligaciones de transparencia en materia de archivos

¿Qué impacto tiene en el sector público cumplir o no con estas obligaciones? Primero, son normas que tienen una obligatoriedad general para todo el país con las respectivas consecuencias de responsabilidad administrativa por las omisiones cometidas. Segundo,

el incumplimiento puede ser denunciado por cualquier ciudadano generando actuaciones correctivas por parte de los órganos garantes de transparencia. Tercero, son una evidencia de una buena o mala gestión administrativa que se traduce en un eficiente o deficiente sistema de rendición de cuentas. La negligencia o las acciones deliberadas para incumplir estas obligaciones fomentan actos negativos que pueden inducir a la opacidad y a la corrupción ante el desorden o la pérdida deliberada de la documentación pública; todos ellos antivalores que alimentan una postura contraria a la democracia y al beneficio común de la «res pública». Ante esta realidad, no es banal revisar el comportamiento de los sujetos obligados en lo referente a las «obligaciones de transparencia en materia de archivos» a la luz de los criterios generales y específicos propuestos por los «Lineamientos» y por los criterios propios de la metodología archivística como una herramienta más para la rendición de cuentas y el combatir la corrupción.

Los «Lineamientos» determinan una serie de criterios generales y específicos para los diversos rubros considerados en las obligaciones de transparencia y que, en nuestro caso, aplican a los archivos. Entre los criterios generales, sobresalen los numerales V, VI y VII, que se refieren a la calidad de la información, a su accesibilidad y a la utilización de los formatos establecidos respectivamente. Para que una información tenga calidad, de acuerdo a los «Lineamientos» debe cubrir las siguientes características: veracidad, confiabilidad, oportunidad, congruencia, integralidad, actualidad, accesibilidad, comprensibilidad y verificabilidad. Por lo tanto, no se cumple con las obligaciones de transparencia con el solo hecho de subir un formato digital con cualquier tipo de información, se deben cubrir todos estos requisitos.

Los criterios específicos, por su parte, vinculan el artículo 24, fracción IV de la Ley General de Transparencia, que establece la obligación que tienen todos los sujetos obligados de constituir sistemas de archivos, con los artículos 1 y 11, fracción I de la Ley General de Archivos que especifica que los sistemas mencionados deben cumplir con los principios y bases generales de la organización, conservación, administración y preservación homogénea. El objetivo de la Ley General de Archivos es establecer una normatividad que permita la homologación de los sistemas de archivos de todo el país. Por ello, la publicación de los instrumentos de control y consulta, dentro de las obligaciones en materia de archivos, son un primer paso para la estandarización, no solo de los formatos digitales, que de suyo son importantes para la interoperabilidad de la información, sino también de

la calidad del contenido de los documentos exigidos, ya que al estar integrados en los catálogos de transparencia adquieren una doble dimensión, la de ser una herramienta técnica y, al mismo tiempo, un instrumento de transparencia con enfoque ciudadano.

De acuerdo con lo anterior, los «Lineamientos» agregan a los criterios generales, los criterios de contenido, los criterios de formatos y los criterios de temporalidad para la actualización y conservación de la información en la Plataforma Nacional de Transparencia (PNT).

Además de los criterios anteriores, se proponen dos «criterios archivísticos» que permiten cumplir con los requisitos metodológicos que la disciplina archivística exige a los sistemas de archivos y que, generalmente, se encuentran en las normas técnicas nacionales e internacionales como las guías propuestas por el Archivos General de la Nación (AGN); y las normas de buenas prácticas del Consejo Internacional de Archivos (ICA) y de la Organización Internacional de Estándares (ISO), entre otras.

- a) El primer criterio se enfoca a la estructura interna de los formatos de los instrumentos verificando que contengan los campos requeridos y homologados para registrar los datos y los metadatos pertinentes de cada herramienta técnica, de acuerdo con su propia naturaleza.
- b) Un segundo criterio es el de la calidad técnica de la información archivística relacionada con los instrumentos de control y consulta, la guía de archivos documental; así como las demás obligaciones en esta materia.

De esta manera, el cuadro general de clasificación debe cumplir con una estructura mínima establecida en el segundo párrafo del artículo 13 de la Ley General de Archivos y replicada en el artículo 116 de la Ley de Archivos del Estado de Jalisco y sus Municipios. Dicho esquema se tomó de la «Norma Internacional General de Descripción Archivística» (ISAD G)⁵ publicada por el Consejo Internacional de Archivos con el objeto de estandarizar los taxones o categorías para clasificar y describir los expedientes. Se establece un esquema multinivel que va de lo general a lo particular estableciendo tres campos obliga-

.....
⁵ Para el cuadro general de clasificación se puede consultar el *Instructivo para elaborar el Cuadro general de clasificación archivística*, Archivo General de la Nación, México, 2012; y la *Norma Internacional General de Descripción Archivística, adoptadas por el Comité de Normas de Descripción, Estocolmo, Suecia 11-22 de septiembre de 1999*, Consejo Internacional de Archivos, Madrid 2000.

torios con la posibilidad de abrir un subnivel más por cada uno. Por otra parte, el cuadro general de clasificación debe contener la codificación respectiva que servirá de base para el código del expediente o también denominado número de inventario. Con estos criterios, el análisis va dirigido a constatar la existencia del esquema multinivel de fondo, sección y serie documental con su respectivo código, acompañadas de las descripciones pertinentes, claras y precisas.

En el caso del catálogo de disposición documental, el Archivo General de la Nación publicó un instructivo para su elaboración en el 2012.⁶ Igualmente es importante tomar en cuenta la ya citada ISO 15489 sobre gestión de documentos, que determina el uso de esta herramienta técnica en uno de los procesos archivísticos fundamentales llamado disposición (2016, 27-28). Si bien, el formato propuesto por el Archivos General de la Nación está dirigido a las dependencias y entidades a nivel federal, no deja de ser una referencia, ya que el AGN es la entidad especializada en materia de archivos que vela por el patrimonio documental nacional. Esta herramienta debe contener, al menos, los siguientes campos: la serie documental con su código, los valores documentales, los plazos de conservación y el destino final de los expedientes.

Los «inventarios documentales», o también inventarios de expedientes tienen requerimientos mínimos en cuanto a los campos, datos y metadatos establecidos. Por ejemplo en los *Lineamientos para la creación y uso de Sistemas Automatizados de Gestión y Control de Documentos*⁷ se establecen los metadatos mínimos para los inventarios considerados como «reportes» de los sistemas automatizados. Los metadatos del inventario están vinculados con los de la carátula de los expedientes y se pueden considerar como equivalentes, tomando en cuenta los diferentes tipos de inventarios: el general, el de transferencia primaria, el de baja documental y el de transferencia secundaria. Cada uno tiene una función acorde al trámite realizado en el ciclo de vida documental, pero coinciden en los campos fundamentales para identificar a los expedientes: área generadora, código del expedientes, serie documental, descripción del asunto, años extremos y campo topográfico.

.....

⁶ Véase el *Instructivo para la Elaboración del Catálogo de Disposición Documental*, Archivo General de la Nación, México, 2012.

⁷ Anexos de los *Lineamientos para la creación y uso de Sistema Automatizados de Gestión y Control de Documentos*, AGN, DOF, 03/07/2015.

La guía de archivos documental igualmente, tiene un formato mínimo definido y un contenido que exigen precisión y homologación. Contiene dos partes fundamentales: los datos de los responsables de cada archivo considerando todo el ciclo de vida documental y la descripción con lenguaje ciudadano de cada una de las series documentales.

El análisis de la calidad de la información vertida en los programas de desarrollo archivístico y los informes anuales respectivos deben seguir el modelo propuesto por los artículos 24 y 25 de la Ley General de Archivos y los artículos 22 y 23 de la Ley de Archivos del Estado de Jalisco y sus Municipios.

Por último, las actas y dictámenes de baja documental y transferencia secundaria son expresión de una correcta gestión documental y deben corresponder a los «formatos diplomáticos» propios de una acta y de un dictámen.

El cumplimiento de las obligaciones en materia de archivos en el Estado de Jalisco

El análisis que se pone a consideración del lector se realizó, tanto en los portales web propios de los sujetos obligados, como en el PNT administrado por el INAI durante los meses de abril y mayo del 2023. Igualmente se consideró como una referencia el «Censo Nacional de Gobiernos Estatales, 2023» (CNGE) y el «Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México, 2021» (CNGMD) realizados por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (Inegi) actualizado en julio del 2022.

Cabe señalar, que existen diferencias en el número de las dependencias centralizadas del Poder Ejecutivo de Jalisco y el nombre reportadas por sus portales institucionales y los mostrados por el PNT. También es pertinente señalar que cuando se quiere acceder a la información desde las Coordinaciones Generales creadas por la actual administración estatal para agrupar temáticamente las atribuciones del gobierno, las páginas web remiten solo, en algunos casos, a las dependencias que están bajo su coordinación. Por ello, la entrada más conveniente para la búsqueda de la información de este segmento fue dirigirse directamente a cada dependencia, a través del portal general del gobierno, administrado en su contenido por la Coordinación de Transparencia. De esta manera, la revisión se enfocó a las 23 dependencias del Ejecutivo, también denominadas «Administración Pública Centralizada». En cuanto a los municipios se pudo entrar directamente desde el PNT, obteniendo así, la información de cada uno de los 125 municipios.

Resulta interesante reiterar cómo el Estado de Jalisco impulsó de forma vehemente la armonización de su ley con la Ley General de Archivos a través del ejercicio de parlamento abierto. El 7 de noviembre del 2019 el Congreso Estatal aprobó la Ley de Archivos del Estado de Jalisco y sus Municipios y, más tarde, el 19 de noviembre se publicó en el Periódico Oficial del Estado, siendo, como se mencionó, el segundo Estado a nivel nacional en cumplir con este mandato.

Sobre la publicación de la ley, señalo tres hechos importantes, aunque pudieran entenderse como simples datos protocolarios. Primero, se abroga la Ley que Regula la Administración de Documentos Públicos e Históricos del Estado de Jalisco publicada en 1998 y reformada en el 2005. Esto indica que existía un ley que regulaba los archivos públicos en el Estado y un antecedente que muestra que no se partía de cero normativamente. Otra cosa es el cumplimiento o no de esas disposiciones. Segundo, la Ley aprobada entró en vigor el mismo día de su publicación. Se pudo dar una prórroga de un año como lo hicieron otras leyes, sin embargo, se optó por implementarla de forma inmediata. Tercero, el decreto de publicación por parte del Gobernador dice a la letra: «mando se imprima, se publique, divulgue y se le dé el debido cumplimiento».⁸ El entusiasmo con que se elaboró y se aprobó la ley permitió la instalación del Consejo Estatal de Archivos sin mucha dilación, ya que se llevó a cabo en la sesión de instalación del 27 de febrero del 2020.⁹ ¿Qué ha pasado de esas fechas al día de hoy sobre el cumplimiento exigido por el decreto de publicación de la ley?

Primero, como un hecho relevante resaltar que hasta la fecha no se haya reunido el Consejo Estatal. Quizá la pandemia en el 2020 haya sido un factor que lo justificó, pero en los subsiguientes años tampoco se tiene noticia de una convocatoria. Esta es una primera señal que repercute en toda la entidad federativa, ya que no hay una instancia que guíe u oriente normativamente a los sujetos obligados. Lo anterior, se puede constatar con los resultados que presentaremos a través de los dos segmentos que se han revisado.

Otro factor importante, como quedó dicho en párrafos iniciales, es la controversia constitucional 141/2019 presentada por el INAI ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) en contra de algunos artículos de la recién publicada ley estatal. Sin aden-

.....
⁸ *Periódico Oficial del Estado de Jalisco*, tomo CCCXCVI, martes 19 de noviembre de 2019.

⁹ <https://www.jalisco.gob.mx/es/prensa/agenda/101633>.

trarnos en los detalles de esta controversia, se presenta la resolución dictada por la SCJN el 4 de mayo del 2021, la cual resolvió que los artículos 3, fracciones VI y XIII; 21; fracción III, párrafo segundo incisos c y d; 39 párrafo tercero y último, 56; 73; 85 y 124 fracciones I, III y V, eran «contrarios al diseño institucional homogéneo establecido en la Ley General de Archivos».¹⁰

Esta resolución se enfoca solamente a esos artículos y no toca en nada a los demás, sobre todo a los referentes a la gestión de los documentos y a las obligaciones para homologar los sistemas institucionales de archivos. Sin embargo, la controversia ha sido tomada como un pretexto para no implementar la ley en su conjunto. Al respecto, se olvida que, aunque la ley estatal fuese controvertida en su totalidad, existe la Ley General de Archivos, como norma suprema en la materia, la cual exige su cumplimiento por igual a todos los sujetos obligados de la federación, de las entidades federativas y de los municipios. Por ello, no se puede aceptar como argumento la controversia que ha sido resuelta en los términos ya señalados y que debe ser atendida por el Congreso Estatal con las reformas de los artículos que no cumplen con «la homologación institucional».

Dicho lo anterior, se revisará cada segmento propuesto para ver las particularidades sobre la forma en que han elaborado los instrumentos de control y consulta; así como los demás documentos requeridos por estas leyes.

La administración pública centralizada del Ejecutivo Estatal

En este segmento se revisaron 23 dependencias de la administración pública centralizada del Poder Ejecutivo del Estado compuesta por 18 secretarías, además de la Contraloría del Estado, la Procuraduría Social, la Fiscalía del Estado, la Jefatura de Gabinete y el Despacho del Gobernador. Cabe señalar, que como dato preliminar el CNGE aplicado por el Inegi (2023: 29-31) a 81 sujetos obligados del Gobierno Estatal de Jalisco, reporta que 31 instituciones de la administración pública estatal cuentan con cuadro de clasificación, 26 están en proceso de su integración, 10 no cuentan con él y en 9 no se reportan datos; en cuanto al catálogo de disposición documental, 33 si lo tienen, 26 están integrándolo, 12 no cuentan con él y en 10 no se reportan datos. Así mismo, en lo referente a los criterios para

¹⁰ <https://www.internet2.scjn.gob.mx/red2/comunicados/noticia.asp?id=6427>. También en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5632986&fecha=18/10/2021#gsc.tab=0.

organizar los documentos, 21 instituciones lo realizan por series documentales, 13 según el espacio que encuentran y 5 no tienen criterios que aplicar.¹¹

Si se considera el universo del Censo para el Estado de Jalisco, los datos resultan negativos con menos del 45% en el cumplimiento, sobre todo, en la elaboración de los instrumentos de control y consulta. Por su parte, la revisión hecha a la administración pública centralizada de Jalisco directamente en sus portales ofrece la misma tendencia negativa con un porcentaje que ronda el 73.43% de incumplimiento de las siete obligaciones revisadas según el cuadro número 1 que a continuación se presenta.

Como podemos observar, de manera particular el cuadro general de clasificación y el catálogo de disposición documental se acercan al mismo porcentaje del Censo rebasando el 50% de incumplimiento. Al respecto se puede advertir que ha pasado el primer

Cuadro 1 | Datos sobre cumplimiento de la Administración Pública Centralizada

Obligaciones de transparencia en materia de archivos	Cumplen	No cumplen
Cuadro general de clasificación	34.79%	65.21%
Catálogo de disposición documental	34.79%	65.21%
Guía de archivos documental	26.09%	73.91%
Inventarios documentales	4%	96.8%
Programa anual de desarrollo archivístico	48%	52%
Informe anual de cumplimiento	26.09%	73.91%
Actas de baja y/o transferencia secundaria	12.99%	87.01%

Fuente: Elaboración propia

trimestre de este año y estos dos instrumentos deberían estar reportados en sus diversas opciones, es decir, si hay una actualización, si apenas fue elaborado como primera versión o si es el mismo de años anteriores y sigue vigente para el año en curso.

En cuanto a las justificaciones aducidas para no cumplir con estas obligaciones, sobresalen las siguientes anotaciones: «no haber generado información en el primer trimestre del año», haberse comprometido a elaborarlas durante una fecha determinada, situa-

.....

¹¹ Para mayor información consultar en <https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2023/CNGE/CNGE2023.pdf>.

ción que nunca se ha llegado a dar o, simplemente, no cuentan ni con los instrumentos ni con los demás documentos sin argumentar nada.

Por otra parte, la mayor parte de los instrumentos elaborados y publicados en gran medida, adolecen de la calidad técnica en cuanto a su contenido. Las series documentales de los cuadros de clasificación no están identificadas correctamente, confundiéndolas con las actividades de las unidades administrativas, con las estructuras internas como los comités, las juntas de gobierno, o los niveles jerárquicos de las mismas unidades administrativas. Del mismo modo, abundan como series documentales la «correspondencia de entrada y salida» o «minutarios»; así como los asuntos a nivel de expedientes individuales. También podemos encontrar aún, cuadros de clasificación orgánicos desoyendo las indicaciones de los artículos 13 de la Ley General de Archivos y 114 de la Ley de Archivos del Estado de Jalisco y sus Municipios, que establecen cuadros de clasificación funcionales.

Con respecto al catálogo de disposición documental, los tiempos de conservación aún son un problema para algunas dependencias al seguir utilizando el término «durante su vigencia» evitando, con ello, establecer un periodo exacto de años, sobre todo para los expedientes concluidos en trámite. Algunos catálogos olvidan que el tope máximo para establecer la vigencia total es de 25 años según los artículos 37 de la Ley General de Archivos y 40 de la ley estatal. Incluso, existe un caso de una dependencia que en su catálogo no contiene ni código de la serie, ni los tiempos de conservación y con todas estas deficiencias se publicó. Sobre los inventarios de expedientes no hay mucho que decir, ya que solamente una dependencia los ha publicado.

Desde luego, como en todo análisis de un universo homogéneo, como es el caso de estas dependencias centralizadas del Ejecutivo Estatal, existen honrosas excepciones que se acercan al cumplimiento, sobre todo, en la calidad técnica de los contenidos de los cuadros de clasificación y de los catálogos de disposición documental, pero desgraciadamente son un porcentaje muy pequeño que se reduce a 3 dependencias que pueden ser referencia para las demás.

En suma, un gran número de dependencias están fuera del rango de los criterios establecidos por los «Lineamientos» en cuanto a que su información no es oportuna, actual, accesible, veraz, confiable, congruente e íntegra. Igualmente, algunos de los que cumplen, no concuerdan con el criterio de la verificabilidad porque no reportan el método con el que crearon sus documentos, sobre todo en el cuadro de clasificación y en el catálogo de

disposición documental. En fin, tampoco cumplen los tiempos de actualización y conservación en el internet. Por último, cabe señalar que se omiten las referencias sobre los índices de expedientes reservados y las auditorías recibidas porque no hay dato alguno en la plataforma revisada.

Los municipios

El universo de los municipios es más amplio y en él se encuentra una gama de expresiones que lo hacen complejo por el tamaño, por los recursos, por la geografía, etcétera. Los municipios son el eslabón más débil de la administración pública: tienen poco presupuesto, sus administraciones tienen solamente tres años para ejercer lo que muchos de los actores «políticos» desconocen en materia de gestión administrativa (Pardo, 2019). Según el Inegi, en el Estado de Jalisco hay 102 municipios con una población menor a los 50 000 habitantes, 12 tienen un rango de 50 000 a 99 999 habitantes y 11 municipios con más de 100 000 habitantes.¹² Los Municipios están divididos en 12 regiones: Norte, Altos Norte, Altos Sur, Ciénega, Sureste, Sur, Sierra de Amula, Costa Sur, Costa Sierra-Occidental, Valles, Lagunas y Centro. Esta última región acapara los centros urbanos de mayor densidad, sobre todo en la llamada zona metropolitana.

En este entorno, la primera aproximación sobre el tema de los archivos municipales es proporcionada por el CNGMD, el cual ofrece un acercamiento sobre la situación de los archivos y la gestión documental a nivel macro partiendo de un universo de 2 466 municipios. El tema está considerado por el «Documento de Diseño» dentro del apartado dedicado a «la función de gobierno», que debe cumplirse por estar conferida por normas jurídicas, como la transparencia, el acceso a la información pública, la protección de datos personales y el combate a la corrupción.¹³ De acuerdo con lo anterior, el Censo reporta un cumplimiento global del 40.8% de los municipios en la elaboración del cuadro general de clasificación y del 43.4% en lo que corresponde al catálogo de disposición documental. El 34.4% de los municipios cuenta con la estructura para la operación del sistema institucio-

.....
¹² https://cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/jal/territorio/div_municipal.aspx?tema=me&e=14.

¹³ https://www.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/889463904335.pdf.

nal de archivos compuesta por una coordinación y por encargados de archivos de trámite, de concentración e históricos. Desde el punto de vista físico, el 56% cuenta con archivos de trámite, el 61.5% con archivos de concentración y el 53.6% con archivos históricos. Por último, el CNGMD registra la organización de los archivos municipales a través de la serie documental que es el taxón que aglutina conceptual y funcionalmente a los expedientes. En este renglón se ofrece una información desagregada por municipio. Un 40% de los municipios de Jalisco tienen organizados sus expedientes por serie, otro 40% lo hace considerando el espacio que encuentre, el 10% los organiza con otros criterios, el 9% no tiene criterios y 1% restante no lo sabe.¹⁴

Ahora bien, el CNGMD aplicó sus cuestionarios a los 125 municipios del Estado, lo cual ofrece información directa. Los resultados del Censo en su actualización de julio del 2022, indican que 51 municipios del Estado de Jalisco cuentan con cuadro general de clasificación, 43 con catálogo de disposición documental; 43 reportan haber constituido su sistema institucional de archivos; 70 cuentan con archivos de trámite, 77 con archivos de concentración y 67 con archivos históricos. Sobre la forma de cómo organizan los documentos, 40 archivos de concentración municipales lo hacen por serie documental, 40 por el espacio que encuentren y 10 lo hacen con otros criterios; así mismo, 38 archivos históricos municipales organizan por serie documental, 33 por el espacio que encuentren y 10 con otros criterios. Este primer saque muestra un déficit en la gestión documental y corrobora con los datos globales la tendencia negativa. De hecho el texto del documento de análisis concluye afirmando que los datos anterior revelan las carencias que tienen los gobiernos municipales para gestionar sus archivos.¹⁵

Si se contrastan los datos anteriores con la información obtenida a través de la PNT, no cambia la tendencia negativa, pues se puede observar que, en promedio, el 94% de los municipios no tienen información pertinente sobre las obligaciones en materia de archivos como se evidencia en el cuadro número 2. Situación, que no ha cambiado en nada si se compara el rango de cumplimiento antes mencionado, con los datos ofrecidos en el 2019,

.....

¹⁴ https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/cngmd/2021/doc/cngmd2021_resultados_est_org.pdf.

¹⁵ https://www.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/889463909194.pdf.

a través de otro trabajo similar enfocado a los archivos municipales del Estado de Jalisco que arrojó un promedio de 80% y 70% de incumplimiento en la elaboración y publicación del cuadro general de clasificación y del catálogo de disposición documental respectivamente (Aguilera, 2019, 54-59).

Cuadro 2 | Datos sobre cumplimiento de los 125 municipios

Obligaciones de transparencia en materia de archivos	Cumplen	No cumplen
Cuadro general de clasificación	4.8%	95.2%
Catálogo de disposición documental	5.6%	94.4%
Guía de archivos documental	4.8%	95.2%
Inventarios documentales	3.2%	96.8%
Programa anual de desarrollo archivístico	8%	92%
Informe anual de cumplimiento	4.8%	95.2%
Actas de baja y/o transferencia secundaria	5.6%	94.4%

Fuente: Elaboración propia

Los municipios que cumplen de manera puntual o parcialmente con las obligaciones de transparencia en materia de archivos, equivalen, en su mayoría, a los municipios metropolitanos y a los municipios grandes alejados de la capital que tienen más de 100 000 habitantes y, en menor medida, a los ubicados en el rango de los 50 000 a 99 999 habitantes que gozan de menor rezago social. Sin embargo, entre estos últimos, existen desigualdades en el cumplimiento, ya que los esfuerzos de las autoridades varían según el compromiso con el tema de los archivos. De manera general, se constata que un número considerable de municipios ha cargado en el SIPOT información que no corresponde con los instrumentos de control y consulta, lo cual muestra o una gran confusión de los encargados de archivos o una indiferencia de las autoridades por capacitar a los designados en esta responsabilidad para cumplir debidamente con estas obligaciones.

¿Cuáles son las razones que, en principio, se aducen ante la falta de cumplimiento de estas obligaciones? En primer lugar, algunos municipios se acogen al número 14 de los criterios adjetivos de confiabilidad de los «Lineamientos», que a la letra dicen: «Este criterio se cumple en caso de que sea necesario que el sujeto obligado incluya alguna aclaración relativa a la información publicada y/o explicación por la falta de información». Por esta

razón, se justifican con la leyenda: «no se ha generado información durante el período x» o, «se encuentran en proceso de elaboración». Pero estos procesos de elaboración, hay que decirlo, son de largo plazo y nunca acaban de concluir. Algunos municipios publican algunos de los instrumentos o documentos relacionados con los archivos de administraciones anteriores, los cuales indican que se realizó un trabajo archivístico en algún momento de un trienio pasado. Sin embargo, no se le ha dado continuidad en la administración presente. También se llega a justificar la ausencia de la información afirmando que ésta «se actualiza cada mes y debe estar publicada solo la información más reciente (vigente) por lo tanto, no es exigible que se conserve la información de periodos anteriores». En este ejemplo, se olvidan las disposiciones de los «Lineamientos» en relación a la conservación en internet de los rubros relativos a la materia archivística. Igualmente, se llega a argumentar que las funciones del archivo no están en reglamento municipal y por ello no se ha podido cumplir con las obligaciones que las leyes establecen.

Cabe observar, que se han reportado experiencias de auditorías archivísticas en algunos municipios estableciendo observaciones de mejoras, pero sin dejar rastro alguno de que posteriormente se haya dado atención a las mismas.

En cuanto a los contenidos, sobre todo, de los cuadros de clasificación y de los catálogos de disposición documental siguiendo los criterios archivísticos, encontramos frecuentemente relaciones o listas de «minutarios» y «carpetas de correspondencia de entrada y salida», o de listas de «oficios» refiriendo años, cantidades y metros lineales, pero que no corresponden con los contenidos técnicos requeridos por estas herramientas archivísticas. Igualmente, en lugar de reportar series documentales se transcriben, más bien, como en el caso de las dependencias del Ejecutivo Estatal, las actividades que realizan las áreas administrativas replicando lo que contienen los reglamentos internos o los manuales de organización.

Por su parte, un número considerable de programas anuales de desarrollo archivístico publicados carecen de las características que exigen los artículos 24 y 25 de la Ley General de Archivos y, 22 y 23 de la ley estatal, en cuanto a integrar la gestión del riesgo, el enfoque de derechos humanos, los programas anuales de capacitación, los planes de preservación digital de largo plazo; así como los de seguridad de la información. Desde luego, hay muy pocos informes anuales sobre el cumplimiento de los programas realizados del año anterior; solamente reportan el 4.8%, es decir, no más de seis municipios.

Los datos obtenidos sobre la elaboración de los instrumentos control y consulta indican que existe un alto porcentaje donde no se garantiza una organización homogénea de los archivos municipales en todo el ciclo de vida, ni una gestión sistemática de los expedientes en cuanto a transferencias y su destino final. Siguen prevaleciendo los criterios personales o las rutinas heredadas de generación en generación con archivos de trámite saturados, donde prevalece el método cronológico para organizar los documentos por oficios agrupados por su origen administrativo, por oficios firmados de los mandos superiores y por las copias de conocimiento, en vez de expedientar los documentos originales por asunto. Lo anterior, sigue generando depósitos que, en su expresión peyorativa, continúan con el apelativo de «archivos muertos», donde se apilan las cajas para que el tiempo las consuma lentamente.

En estas circunstancias, los archivos ocupan el último lugar en importancia, lo cual se refleja por los espacios físicos asignados para su resguardo, por el exiguo presupuesto asignado para la infraestructura, por las deficientes entregas-recepción de las administraciones, donde se han reportado extracciones, pérdidas y ocultamiento de documentos y por el personal encargado improvisado y sujeto a los nombramientos trienales según los intereses de los propios presidentes municipales o de los secretarios de los ayuntamientos, lo cual evidencia una captura del puesto en las administraciones municipales.

Conclusión

La implementación de las leyes de archivos no ha alcanzado el nivel deseado por una serie de factores, como la falta de sensibilización y de compromiso de la mayoría de las autoridades de los sujetos obligados, cuya responsabilidad del buen funcionamiento de los archivos está claramente establecida en el artículo 16 de la Ley General de Archivos. Igualmente, por los escasos recursos para cubrir todas las necesidades de los sistemas institucionales de archivos, sobre todo en lo relativo a la infraestructura, no obstante que es una obligación de los Congresos Estatales destinar el presupuesto necesario para esta actividad. Y, desde luego, por la falta de profesionalización y la escasa oferta de capacitación sólida y aterrizada a las circunstancias de cada archivo. Todo ello, suma para la inoperancia de estas leyes.

Por ello, sin un sistema de archivos robusto y técnicamente construido será difícil la rendición de cuentas y el combate a la corrupción por la falta del elemento esencial y

aglutinador: los documentos organizados y conservados, donde se contienen los datos y la información. Igualmente, si no logramos estandarizar el funcionamiento de los archivos es imposible llegar a la armonización de los Sistemas Nacionales de Transparencia, de Archivos y de Combate a la Corrupción, partiendo del hecho de que la base fundamental para dichas plataformas son los documentos de archivo.

La situación que nos ofrecen estos datos es preocupante porque no se ha atendido el tema a nivel estatal como era de suponerse ante un arranque espectacular, cuando se trabajó en parlamento abierto la armonización de la ley local. Si se proyecta esta realidad negativa hacia la próxima conclusión de las administraciones actuales, las entregas-recepciones como verdaderos ejercicios de rendición de cuentas, que igualmente están contempladas en las leyes de archivos, se harán de manera defectuosa, además del incumplir con las normas que indican que estos actos deben realizarse con archivos organizados, de acuerdo con los instrumentos de control y consulta.

Referencias

- Aguilera, R., Nacif, J. (2006). *Los Archivos Públicos; su Organización y su Conservación*. México: Porrúa.
- (2010). *Diplomática Eclesiástica*. México: Escuela Mexicana de Archivos.
- (2014). *Archivos: un componente indispensable del sistema de rendición de cuentas*. México: RRCC, CIDE.
- (2008). *La Organización de los Expedientes Públicos*. México: Porrúa.
- (2017). *Gestión de documentos y nuevos valores democráticos. Evolución e involucación de los archivos públicos mexicanos*. México: CIDE.
- (2012). «El archivo como institución memorizadora e impulsora de la contraloría social». En Iván López (coord.) *Transparencia Focalizada a la Contraloría Social y Rendición de Cuentas*. Jalapa: Contraloría General del Estado de Veracruz, 9-25.
- (2019) «Situación de los Archivos Municipales en México». En Mauricio Merino, Jaime Hernández (coords.) *Gobierno Local y combate a la corrupción. Un nuevo diseño municipal en México*. México: PIRC, Conacyt, CIDE, 45-60.
- Alberch, R., Aguilera, R. (2023). *Políticas y Requisitos de Gestión Documental para el Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Dominicana*. México: RADI.
- Arellano, D.; Lepore, W. (2012). «Una premisa olvidada de la Transparencia Gubernamental».

- mental: la gestión de la documentación». En Cejudo G. y Ríos A. (eds.) *La Política de Transparencia en México. Instituciones, logros y desafíos*. México: CIDE, 91-137.
- Brothman, B. (1999). «Declining Derrida: integrity, and the preservation of archives from deconstruction». En *Archivaria*, (48): 64-88.
- Cook, T. (1997). «What is Past is Prologue: a History of Archival Ideas Since 1898, and the Future Paradigm Shift». En *Archivaria*, (43): 17-63.
- (2001). «Archival Science and Postmodernism: New Formulations for Old Concepts». En *Archival Science* 1(1): 3-24.
- Couture, C. (1999). «La evaluación de los archivos: estado de la cuestión». En *Lligall: Revista Catalana d'Arxivística*, (11): 59-88.
- Cruz Mundet, J.R. (2006). *La Gestión de Documentos en las Organizaciones*. Madrid: Ediciones Pirámide.
- Derrida, J. (1994). *Mal de Archivos. Una impresión freudiana*. Traducción de Paco Vidarte edición digital: <https://filologiaunlp.files.wordpress.com/2012/01/maldearchivo.pdf>
- Duranti, L. (1996). *Diplomática: usos nuevos para una antigua ciencia*. Sevilla: S & C.
- (2001). «The Impact of Digital Technology on Archival Science». En *Archival Science* (1): 35-55.
- Eastwood, T. (2002). *Preservation of the integrity of electronic records*. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers.
- Fricker, D. (2019) «Formulació d'una legislació actualitzada per als arxius de l'Estat». En *Lligall, Revista Catalana D'Arxivística*, (42): 16-28.
- González, A.; Ríos, A. (2014). «Propuestas para la Articulación de los Sistemas de Gestión Gubernamental para la Rendición de Cuentas». En Lourdes Morales (ed.) *Rendición de Cuentas. Una propuesta de normas, instituciones y participación ciudadana*. México: CIDE, 67-94.
- González, S. (2006). *Archivos Desorganizados fuente de Corrupción Administrativa*. Bogotá: Asociación Latinoamericana de Archivo, Cooperación Iberoamericana, Bogotá: Archivo General Colombia, 7-17.
- Archivo General de la Nación (2012) *Instructivo para la elaboración del Catálogo de disposición documental*. México: AGN.
- (2012) *Instructivo para elaborar el Cuadro general de clasificación archivística*. México: AGN.

- Jardim, J.M. (2010). *Políticas y Sistemas de Archivos*. México: RADI.
- Ketelaar, E. (2007). «Narrativas tácitas. Los significados de los archivos». En *Tábula* (10): 137-148.
- (2018) *Libro Blanco de la Consulta sobre la Política Nacional Anticorrupción*. México: PIRC-CIDE.
- (2015) *Lineamientos para la creación y uso de Sistemas Automatizados de Gestión y Control de Documentos*. AGN, DOF, 07/03/2015.
- (2020) *Lineamientos técnicos generales para la publicación, homologación y estandarización de la información de las obligaciones establecidas en el Título Quinto y en la fracción IV del artículo 31 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, que deben de difundir los sujetos obligados en los portales de Internet y en la Plataforma Nacional de Transparencia*. DOF, 28/12 /2020.
- Lowry, J. (2020). «El Archivo Invertido: umbrales, autenticidad y demos (pueblo)». En *Tábula*, (23): 25-53.
- Mendoza Navarro A.L. (2004). *Transparencia vs Corrupción. Los Archivos políticos para su protección*. Lima: Perú Textos Editores.
- (2000) *Norma Internacional General de Descripción Archivística, adoptadas por el Comité de Normas de Descripción, Estocolmo, Suecia 11-22 de septiembre de 1999*. Madrid: Consejo Internacional de Archivos.
- Periódico Oficial del Estado de Jalisco* (2019). Tomo CCCXCVI, martes 19 de noviembre.
- Merino M. (2013). *Políticas Públicas. Ensayo sobre la intervención del Estado en la solución de problemas públicos*. México: CIDE.
- Nacif, J. (2012). «Los Archivos Públicos y la Contraloría Social como instrumentos para Rendición de cuentas». En Iván López (coord.) *Transparencia Focalizada a la Contraloría Social y Rendición de Cuentas*. Jalapa: Contraloría de Veracruz, 141-150.
- Pardo, M. del C. (2019). «La Profesionalización en los Municipios de México: una tarea pendiente». En Merino M. y Hernández J. *Gobierno Local y combate a la corrupción. Un nuevo diseño municipal en México*. México: PIRC, Conacyt, CIDE, 359-368.
- Zapata, C.A. (2006). «Relación entre la Gestión Documental y la Corrupción». En *Archivos Desorganizados fuente de Corrupción Administrativa*. Bogotá: Asociación Latinoamericana de Archivo, Cooperación Iberoamericana, Archivo General Colombia, 169-205.