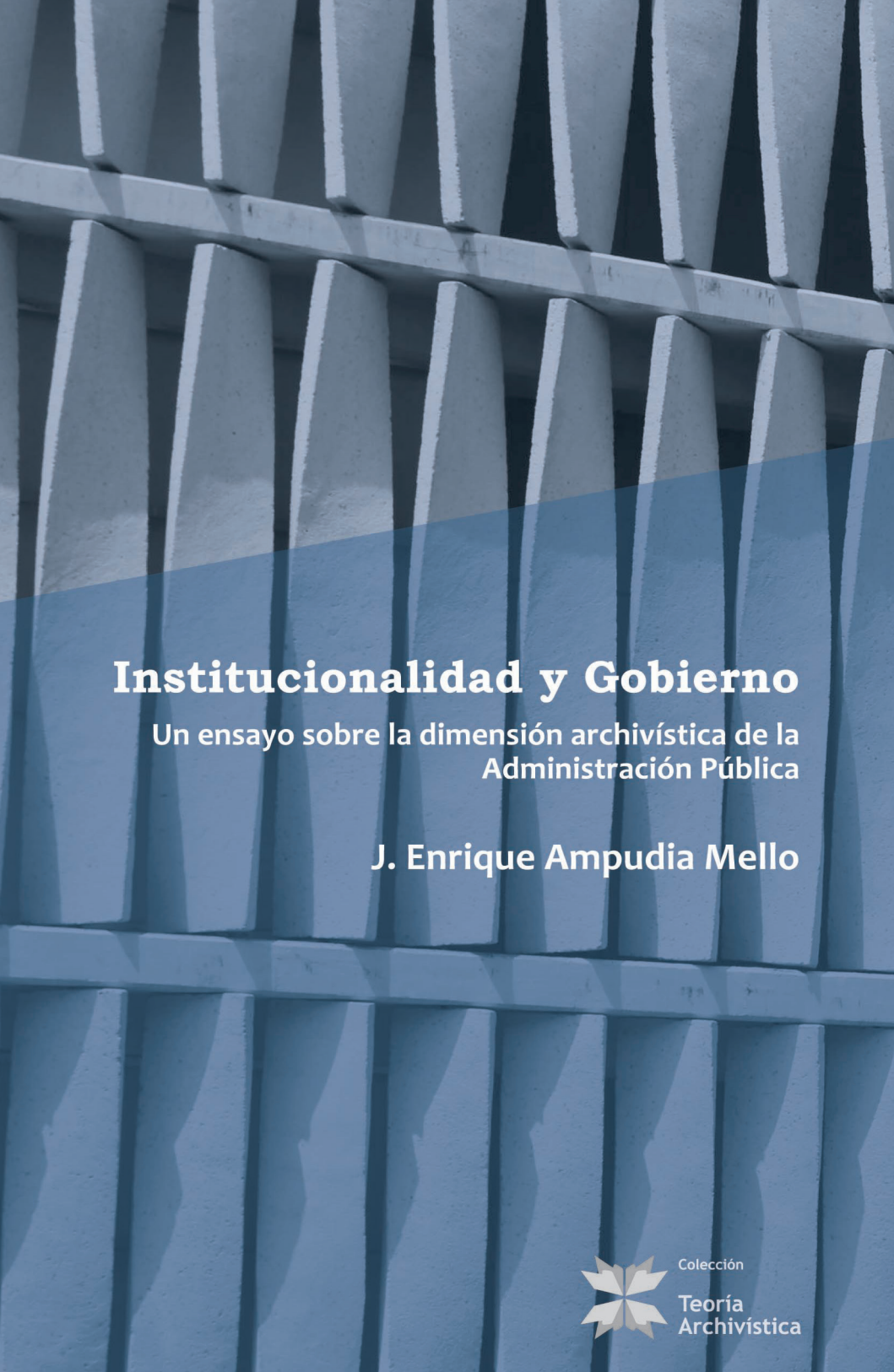

Institucionalidad y Gobierno

Un ensayo sobre la dimensión archivística de la Administración Pública

J. Enrique Ampudia Mello

Colección
Teoría Archivística

Institucionalidad y Gobierno

Un ensayo sobre la dimensión archivística de la Administración Pública

J. Enrique Ampudia Mello

Institucionalidad y Gobierno

Un ensayo sobre la dimensión archivística de la Administración Pública

J. Enrique Ampudia Mello

Colección
Teoría Archivística

AGN México
Archivo General de la Nación

ARCHIVO GENERAL DE LA NACIÓN

Dirección General
Mercedes de Vega

Dirección General Adjunta de Administración
Alba Alicia Mora Castellanos

Dirección de Publicaciones y Difusión
María Fernanda Treviño Campero

Dirección del Sistema Nacional de Archivos
Rogelio Cortés Espinoza

Dirección de Tecnologías de Información
Erick Cardoso Espinosa

Dirección del Archivo Histórico Central
Yolia Tortolero Cervantes

Dirección de Administración
Fortunato Antonio Hernández

Dirección de Desarrollo Institucional
Raúl Florencio Aguilera Celaya

Director de Asuntos Jurídicos
Israel Uriostegui Salgado

Dirección de Publicaciones y Difusión: María Fernanda Treviño Campero
Departamento de Publicaciones: José María Rodríguez González
Diseño y diagramación: Elisa Cruz Cabello y Alejandro Amaro Rosas
Diseño de portada: Rocío Flores Andrade
Corrección de estilo: María del Carmen Gutiérrez Haces

Institucionalidad y Gobierno
Un ensayo sobre la dimensión archivística de la Administración Pública
J. Enrique Ampudia Mello

D.R. © 1988
Archivo General de la Nación
Eduardo Molina 113
Colonia Penitenciaria Ampliación
Delegación Venustiano Carranza
15350, Ciudad de México

Segunda edición: octubre de 2017
ISBN: 978-607-97747-1-4

Queda estrictamente prohibida la reproducción total o parcial de los contenidos sin previa autorización por escrito del Archivo General de la Nación

IMPRESO EN MÉXICO/PRINTED IN MEXICO

Contenido

Memoria archivística, otra forma de justicia 7

Prólogo 15

I 17

II ¿Por qué existen los archivos en la Administración Pública? 24

III ¿Por qué han llegado los archivos a la situación en que se encuentran dentro de la Administración Pública? 44

IV ¿Cómo y para qué modernizar los archivos de nuestra Administración Pública? 69

V Recrear, reconstruir, renovar la dimensión archivística del Gobierno es necesario y posible, pero ¿es también probable? 130

Posfacio 135

Memoria archivística, otra forma de justicia

Siempre es interesante volver a comprobar que "lo nuevo es lo que se había olvidado", esa aguda frase atribuida a la modista de la reina María Antonieta y cuyo esposo no alcanzó a asimilar con oportunidad, contribuyendo involuntariamente a la evolución de la democracia en las sociedades.

En nuestros días, caracterizados por asombrosos avances tecnológicos, exigencias del mercado y compulsiones de consumo, toda capacidad de recordar pareciera haber sido rebasada para incluso querer considerar a la memoria como sinónimo de obsolescencia. Ingenuidades de la época y optimismos al margen, la memoria, hay que repetirlo, es retención y presencia de los hechos y las decisiones, información ordenada en archivos, acervos y fondos como depósitos insustituibles de la memoria, y ésta, ante agravios sociales acumulados, como otra forma de hacer justicia.

De ahí la pertinencia de reeditar obras cuyo contenido las mantiene vigentes y oportunas, precisamente por recordar, en medio de intenciones y entusiasmos diversos, la pro-

mulgación inminente de la *Ley General de Archivos*, la aprobación de la *Ley General de Transparencia,* el 5 de mayo de 2015; y el Sistema Nacional de Transparencia, de cuyo consejo forma parte el AGN, junto con el INAI, el INEGI, la Auditoría Superior de la Federación y los órganos garantes de transparencia de todos los estados; aquello que el frenesí al uso parece haber olvidado, entre otras cosas, la inevitabilidad de concebir a los archivos como elementos indispensables del ejercicio del buen gobierno y su administración eficaz.

Ésa es la propuesta fundamental del breve y substancioso trabajo *Institucionalidad y Gobierno. Un ensayo sobre la dimensión archivística de la Administración Pública,* del maestro J. Enrique Ampudia Mello, publicado, originalmente, por el Archivo General de la Nación, en el año de 1988, reeditado después por el Archivo General de la Nación de la hermana República de Colombia, en 1992, y ahora en una segunda edición y con un cuestionador postfacio, de nuevo por el AGN, habida cuenta de que los archivos son el lenguaje de las instituciones, y que nada hay más ordinario y común en la actividad del gobierno que la producción de documentos. Por ende, podemos encontrar la esencia del Estado, el gobierno y las instituciones en lo ordinario, es decir, en su dimensión archivística.

Así, la revisión de antecedentes históricos, el señalamiento de omisiones, atrasos e imperativos en el sistema archivístico del país y su codependencia con la administración pública; su sentido didáctico, de utilidad para estudiantes y estudiosos y al público interesado; sus deducciones, amplia bibliografía y notas a pie de página, hacían obligada la reedición y divulgación de *Institucionalidad y Gobierno*...

Y si bien el servidor público profesional tiene clara una filosofía de servicio como parte de su código ético, la rica tradición archivística de México adolece, todavía, de omisiones, prejuicios y rezagos diversos. De ahí la necesidad de continuar con la promoción y divulgación de aportaciones en torno a la archivística, su importancia y problemática, en el país y en el resto de Latinoamérica, tan cercana e inexcusablemente distante a la vez.

Con el propósito de insistir en aspectos esenciales sobre los archivos en México, más que de actualizar una obra cuya vigencia continúa, su autor señala:

> Sin embargo, todo lo que muchos archivistas han pensado, dicho y escrito sobre su posición y función dentro de la Administración Pública no ha servido todavía para dar a su actividad una imagen y una proyección distintas a las tradicionales, y más conformes con la naturaleza de sus vínculos con la gestión gubernamental... los archivistas se sienten cada vez más ignorados y excluidos por las instituciones a las que sirven, y en posición de desigualdad e incomunicación respecto a sus demás áreas y actividades. Este contraste entre la asimilación teórica y la marginación práctica es lo que distingue hoy a la conciencia archivística frente a la Administración Pública. La superación de tal contraste constituye una cuestión urgente y vital para los archivistas, de cuyo autorreconocimiento, como parte de la Administración Pública, depende el desarrollo sano y progresivo de su profesión.

En efecto, los procesos de modernización de la organización, metodologías y herramientas de trabajo que el gobierno utiliza en la gestión documental y administración de archivos, no es suficiente para subsanar esta añeja separación, no por involuntaria menos nociva, entre la administración pública y las políticas archivísticas con sus corolarios, los Sistemas Nacionales de Archivos, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales y, desde luego, la importante reforma constitucional que permitirá en breve la promulgación del Sistema Nacional Anticorrupción como avance decisivo en la cultura de la legalidad.

En un posfacio sin desperdicio ante este aprovechamiento irregular de los archivos, el maestro Ampudia Mello advierte:

> ...sin buenas prácticas documentales y archivísticas no habrá auténtica transparencia en la gestión pública, independientemente de lo que se haga en otros aspectos. [Para preguntar líneas más adelante] ¿Cuál es el camino para concretar el cambio institucional pendiente para que en nuestro país el Gobierno mejore desde su dimensión archivística? [Y responder] ...construir una alianza profunda y efectiva entre el actual INAI (Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales) y el Archivo General de la Nación como órgano rector del Sistema Nacional de Archivos.

En una alianza sin precedentes, cabe agregar, con pleno respeto a las competencias y autonomía de cada organismo.

Bienvenida pues esta nueva edición de *Institucionalidad y Gobierno*... a cargo del AGN, como parte de sus políticas de difusión y profesionalización del quehacer archivístico.

Mercedes de Vega

A la doctora Alejandra Moreno Toscano,
con profunda gratitud y respeto.

Prólogo

En los últimos años, en México se ha publicado un gran número de estudios acerca de diversos aspectos de la Administración Pública, analizando desde cuestiones muy generales hasta asuntos muy concretos, pero en medio de esta vasta producción brillaba por su ausencia el estudio de la dimensión archivística del Gobierno.

Este trabajo, titulado *Institucionalidad y Gobierno. Un ensayo sobre la dimensión archivística de la Administración Pública*, tiene singular importancia, ya que abre un campo que ha sido poco estudiado.

Enrique Ampudia Mello, profesional con amplios conocimientos y experiencias en la materia, ha participado durante los últimos años en el estudio de la problemática de los archivos y en el diseño conceptual y ejecución de un programa para la modernización archivística del Gobierno Federal. Conocedor de lo que en este campo se está realizando en otros países, investiga la historia de los archivos en la Administración Pública mexicana y ofrece soluciones completamente novedosas para la problemática que presenta nuestro país.

El autor destaca la necesidad de un tratamiento integral a los viejos problemas de los archivos de la Administración Pública Federal, lo que implica el reconocimiento, por parte de ésta, de los servicios archivísticos como factor esencial de su quehacer cotidiano y como instrumentos indispensables de sus acciones sustantivas. En este sentido, el autor también propone el concepto de administración de documentos como el enfoque adecuado para el manejo de la información producida y recibida por la Administración en el ejercicio de sus funciones.

A través de este importante ensayo constatamos el lugar que en el pasado han ocupado los archivos dentro de la Administración, y las propuestas que presenta el mismo nos animan a pensar que el camino está dado, y que con trabajo, en un futuro cercano, los archivos de la Administración Pública podrán cumplir cabalmente con los fines que les corresponden.

Leonor Ortiz Monasterio

No es el mecanismo de las leyes el que produce
los grandes acontecimientos, señores,
sino que es el espíritu mismo del gobierno.

Tocqueville

I

Hace casi 150 años, Alexis de Tocqueville –ese *Casandra* de los tiempos modernos, según le llamara Raymond Aron–[1] pronunció en la Cámara de Diputados de Francia un célebre discurso sobre la situación social y política que se vivía en su país poco antes de los violentos sucesos de 1848.[2] El objeto central y recurrente de su alocución no era, propiamente hablando, las circunstancias del momento, aunque a ellas se refiera directamente, sino la que sin exageración podemos

[1] Véase Aron, Raymond, "Tocqueville, the sociologists and the revolution of 1848", en *Main currents in sociological thought*, New York, 1965.
[2] Véase Tocqueville, Alexis de, *Ecrits et discours politiques*, vol. III, pt. 1 de *Oeuvres complétes*, París, Gallimard, 1951.

considerar la cuestión medular de toda la práctica y el pensamiento políticos de nuestro tiempo: evolución o revolución. Tocqueville, a quien ahora llamaríamos un liberal moderado, advierte a sus oyentes sobre las tensiones y conflictos que percibe en la sociedad francesa, y les urge a adoptar las medidas de reforma exigidas por la situación. Al hacerlo, no tiene en mente los grandes acontecimientos o los hechos extraordinarios; muy por el contrario, su diagnóstico y sus recomendaciones surgen de ese "olfato para lo cotidiano" que le enorgullecía poseer, pues sentía que sólo en la trama aparentemente intrascendente y rutinaria de la vida diaria de los hombres podía descubrirse el proceso mismo de su historia viva. El sentido de lo cotidiano y su productividad se expresan sobre todo, según Tocqueville, en las instituciones políticas, cuya labor compara frecuentemente con la de la gota de agua que cae sobre la piedra.[3] Así, no es extraño que se dirigiese a una de ellas (el Congreso) para advertir sobre los hechos que vendrían, ni que dedicase toda su obra a estudiar la actividad a un tiempo ordinaria y esencial de los órganos públicos. Esta regularidad eficaz distintiva de las instituciones es lo que Tocqueville llamó –en contrapunto implícito con Montesquieu– "el espíritu del gobierno".

En rigor, aun cuando es más su horizonte que su tema concreto, el presente ensayo constituye una reflexión sobre el espíritu del Gobierno, en el sentido original de la expresión. Al iniciarlo insólitamente con la invocación de Tocqueville se quiere, desde luego, precisar este sentido, pero también apelar a la sensibilidad

[3] Véase, por ejemplo, su "Prefacio" a *El antiguo régimen y la Revolución*, Madrid, Guadarrama, 1969.

que presupone: el "olfato para lo cotidiano". En efecto, nada hay más ordinario y común en la actividad ordinaria y común de la Administración Pública que la producción, acumulación y consulta de documentos; es decir, precisamente la dimensión archivística que este trabajo se propone expresamente abordar. Sin esta disposición hacia los hechos cotidianos será poco lo que en tal dimensión se pueda encontrar, y, mucho menos, lo que grandilocuentemente este trabajo anuncia desde su título. Sin embargo, no parece absurdo o pretencioso aceptar la lección de Tocqueville, pues las instituciones, como las personas, son lo que hacen, y expresan más claramente su carácter a través de sus actos rutinarios y concretos. Tratar de ver lo esencial a partir de lo ordinario es, pues, razón de método, a la vez que condición que explica el interés subyacente en el presente ensayo.

Explorar lo esencial a partir de lo ordinario es, de suyo, ver lo ordinario como esencial. Si este ensayo toma como horizonte, según se señalaba, el espíritu del Gobierno, no lo hace para restarle, sino para restituirle importancia a su tema expreso, que son los archivos. De hecho, una parte significativa de las ideas que aparecen en este trabajo inicialmente fueron presentadas y discutidas en un ciclo de conferencias con temas archivísticos que se llevó a cabo en algunas dependencias de nuestra Administración Pública; más aún, por su contenido e intención puede considerarse a este ensayo como un producto del compromiso del autor con los archivos y su desarrollo, así como de la experiencia y la reflexión resultantes de haber participado en las actividades realizadas en años recientes para la modernización archivística del Gobierno Federal. Este contacto directo con los problemas archivísticos de nuestra Administración Pública da

cuenta también del tono y la forma en que este estudio aborda su materia principal, intentando, ante todo, un análisis constructivo y propositivo de la realidad actual de los archivos gubernamentales, como un primer paso en la tarea urgente de darles un nuevo fundamento.[4] Desde luego, no faltarán quienes encuentren sorprendente y discutible que esta tarea se emprenda a la sombra de un politólogo reformista y desde el horizonte de la Administración Pública, como si ello fuera, literalmente, salirse del tema. Ésta es, sin embargo, la única manera relevante de entrar en él.

Por lo demás, el análisis de la actividad archivística en su relación con la Administración Pública se encuentra plenamente validado entre los propios profesionales de los archivos. Éstos han dedicado a tal análisis gran cantidad de trabajos y propuestas, sobre todo en los últimos años, subrayando la fuerza y profundidad de esa relación, así como sus raíces y manifestaciones más características.[5] Todo lo que se ha dicho sobre este asunto ha servido para reivindicar el estatuto publiadministrativo

---

[4] Véase la Sección V de este ensayo.

[5] Por lo que respecta a estudios y propuestas sobre el tema desarrollados en otros países, *cfr.*, Valette, Jean-Jacques, *Le role des archives dans l'administration et dans la politique de planification dans le pays en voie de développement*, París, Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (en lo sucesivo UNESCO, por sus siglas en inglés), 1972; Verhoeven, F. R. J., *The Role of Archives in the Public Administration and National Planning Policy of Developing Countries*, París, UNESCO, 1972; Rieger, Morris, "The Function of Archives in Public Administration", en *UNESCO Bulletin for Libraries*, vol. XXVII, 1973; Sewell, Philip *et al.*, *National Information Systems: Establishing a Legislative Framework for the Implementation of NATIS*, París, UNESCO, 1977; Grolier, Eric de, *The Organization of Information Systems for Government and Public Administration*, París, UNESCO, 1979; Rhoads, James B., *The Role of Archives and Records Management in National Information Systems*,

de los archivos, hasta hace poco relativamente olvidado como consecuencia de décadas de juicios y prejuicios historicistas, y para establecer firmemente como parte constitutiva de la moderna concepción de los archivos la convicción de que éstos son, a la vez, un producto y un instrumento esencial de las instituciones oficiales.

Sin embargo, todo lo que muchos archivistas han pensado, dicho y escrito sobre su posición y función dentro de la Administración Pública no ha servido todavía para dar a su actividad una imagen y una proyección distintas a las tradicionales, y más conformes con la naturaleza de sus vínculos con la gestión gubernamental. Efectivamente, en términos generales los archivistas se sienten cada vez más ignorados y excluidos por las instituciones a las que sirven, y en posición de desigualdad e incomunicación respecto a sus demás áreas y actividades. Este contraste entre la asimilación teórica y la marginación práctica es lo que distingue hoy a la conciencia archivística frente a la Administración Pública. La superación de tal contraste constituye una cuestión urgente y vital para los archivistas, de cuyo autorreconocimiento como parte

---

París, UNESCO, 1983; National Archives and Records Service (NARS), *The Care of Records in a National Emergency*, Washington, NARS, 1941; Posner, Ernst, *Archives & the Public Interest*, Washington, Public Affairs Press, 1967 y, Delmas, Bruno, *La planificación de las infraestructuras nacionales de archivos*, México, Archivo General de la Nación (en lo sucesivo AGN), 1978. Por lo que respecta a los estudios archivísticos sobre el tema, desarrollados en nuestro país, pueden consultarse: Comisión de Administración Pública (en lo sucesivo CAP); *Las unidades de correspondencia y archivo en el Sector Público Federal*, México, CAP, 1975; CAP, *Sistema de archivo en el Sector Público*, México, CAP, 1969; AGN, *Organización y funcionamiento de los archivos administrativos e históricos del país*, México, AGN, 1978 y, Ramírez Deleón, José Antonio, "La administración de documentos y los archivos públicos mexicanos", en *Boletín del Sistema Nacional de Archivos*, núm. 2, 1983.

de la Administración Pública depende el desarrollo sano y progresivo de su profesión.

Pensar a los archivos desde la Administración Pública e integrarse lúcida, competente, orgánicamente a ella: he ahí un reto al que deben hacer frente los archivistas, sabiendo que lo que está en juego en él es su propio futuro. Pero este reto es simplemente el reverso de otro, igualmente decisivo y complejo: el de buscar el aprovechamiento de los recursos informativos de las instituciones para mejorar la acción gubernamental. Con todo lo inopinado que pudiera parecer, señalar que el tema de los archivos es central para el perfeccionamiento de la Administración Pública no es sino reconocer el vínculo que existe entre la gestión institucional y los documentos en que ésta se plasma y articula, así como constatar el grave impacto que tiene sobre la acción de la Administración la problemática de los archivos. Tan importante como es para los archivistas recuperar el sentido de la Administración Pública, es para la Administración Pública recuperar su dimensión archivística.[6]

---

[6] Resulta muy oportuno citar la opinión que sobre este particular ha expresado uno de los estudiosos más serios y profundos de la Administración Pública mexicana, José Chanes Nieto: "El tener una administración pública con memoria corta hace necesario un esfuerzo sostenido por construir una memoria amplia, que sirva de fundamento a mejores decisiones y a una eficiente comprobación del pasado. Una mejor información sobre el pasado y el presente permite tomar mejores decisiones ahora y en el futuro. [...] Pasar de una administración sin memoria a una con memoria significa disponer de una administración con mayor capacidad de decisiones justas; utilizar con eficiencia el apoyo fundamental que son los archivos, coadyuva a que la administración pública sirva cada vez con mayor prontitud y equidad a todos los habitantes del país". Chanes Nieto, José *et al.*, *Archivos*, México, Dirección General de Estudios Administrativos (en lo sucesivo DGEA), 1976.

En México, el empeño por esta recuperación recíproca tiene varios años de haberse iniciado, pero también un camino todavía largo por recorrer;[7] además, ha sido y seguirá siendo una empresa en la que están en juego tres cuestiones básicas, donde se perfila su fundamento y su futuro.

[7] Aunque las primeras inquietudes y propuestas relacionadas con la reforma de los archivos públicos se plantean en el I Congreso Nacional de Archivistas, celebrado en 1944, en realidad no es sino hasta 1969, con la creación del Comité Técnico Consultivo de Unidades de Correspondencia y Archivo (Cotecuca) dentro de la Comisión de Administración Pública de la Presidencia de la República, cuando se inicia, seria y sistemáticamente, el proceso de renovación de los servicios archivísticos gubernamentales, como parte del esfuerzo de reforma y modernización administrativa. Una completa descripción de las diversas etapas y actividades que se han cumplido a lo largo de este proceso podrá encontrarse en: Quintana Pali, Guadalupe *et al.*, *Los archivos administrativos en México*, México, AGN, 1986.

II

¿Por qué existen los archivos en la Administración Pública?

Un vistazo a los hechos

Empezar a construir una respuesta a esta primera pregunta implica, simplemente, apelar a los hechos y constatar lo que ya se decía acerca de que no hay acción alguna en la Administración Pública que no produzca un documento o no sea producto de un documento. Desde el empleado de ventanilla más modesto, que solicita el llenado y presentación de un formato al ciudadano que desea realizar trámites ante una institución gubernamental, hasta el funcionario de más alto nivel, que firma y expide una circular en la que se establecen las políticas y normas que se observarán en determinada dependencia oficial respecto a cierto asunto, el trabajo de la Administración Pública y de todos los que la forman puede ser visto en cierta manera como un constante generar, recibir y revisar documentos. Incluso, como se sabe, el llamado "papeleo" se ha constituido en

imagen peyorativa de la burocracia. Basta, por lo demás, entrar a cualquier oficina para notar que las pilas de documentos y los archiveros constituyen el paisaje normal del Sector Público, donde proliferan, valga la expresión, como hongos en un bosque, obedeciendo a un impulso que parece ser irresistible.

La imagen de la Administración Pública como incontenible creadora de documentos y archivos se confirma si se retrocede en el tiempo para verificar que, sin importar la época o el lugar, siempre que ha existido organización gubernamental de cualquier tipo han existido archivos producidos y usados por ella. Así, hace más de cuarenta siglos la civilización mesopotámica no sólo creó uno de los primeros Estados de que se tenga noticias, sino los archivos más antiguos que se conocen, formados con tablillas de arcilla cocida en las que se registra información sobre las actividades de esa remota Administración Pública, y necesaria, ante todo, para su propia operación;[8] así también los egipcios, fenicios, griegos, romanos, galos, germanos, chinos, mayas y aztecas –por citar sólo algunos de los muchos casos que podrían señalarse– crearon con los más diversos materiales y formas archivos dentro de sus respectivas organizaciones estatales, no, desde luego, con el propósito de legar noticias suyas a las civilizaciones posteriores, sino con el de satisfacer necesidades concretas e inmediatas

[8] *Cfr.,* Posner, Ernst, *Archives in the Ancient World*, Cambridge University Press, 1972; Finkelstein, J., "The Antediluvian Kings", en *Journal of Cuneiform Studies*, vol. 17, 1963 y, Laessoe, Jorgen, "The Second Shemshara Archive", en *Sumeria. Journal of Archaelogy and History in Iraq*, vol. 16, 1960.

de sus propias instituciones.[9] Todo esto permite suponer, cambiando de enfoque, que en el más lejano futuro, de existir un poder organizado y organizador equivalente a lo que ahora llamamos Estado, existirán también archivos en él, aunque no se pueda saber todavía en que forma serán producidos, conservados y utilizados. Los hechos, en efecto, hacen pensar que algo consustancial a la Administración Pública es lo que provoca en ella la aparición de documentos y archivos, explicando y justificando su pertinaz existencia.

Algo sobre la naturaleza institucional del Gobierno

Todo hace pensar que ese "algo" es, por decirlo breve mente, la naturaleza institucional de la Administración Pública, esto es, su tendencia a constituirse esencialmente como una organización formal y estable. Esta característica de institucionalidad debe considerarse un signo distintivo y permanente de la Administración Pública, independientemente de la posición que se adopte sobre otros aspectos y momentos del fenómeno gubernamental.[10] No puede extrañar que sea así: en la medida

---

[9] *Cfr.,* Posner, Ernst, *ibidem*; Février, James G., *Histoire de l'éscriture*, París, Payot, 1959; Gelb, Ignace J., *Historia de la escritura,* Madrid, Alianza Editorial y, Reyes, Alfonso, "El secreto de Minos", en *Estudios Helénicos*, México, El Colegio Nacional, 1957. También Von Hagen, Victor W., *La fabricación del papel entre los aztecas y los mayas*, México, Nuevo Mundo, 1945 y, Boone, Elizabeth (ed.), *Painted Architecture y Polychrome Monumental Sculture in Mesoamerica*, Washington, Dumbarton Oaks, 1985.

[10] Tanto en el lenguaje cotidiano como en el de las ciencias sociales, la noción de institucionalidad, aplicada al gobierno tiene dos acepciones principales que es preciso distinguir: la primera, de connotación básicamente *política*, se relaciona con la *legitimidad* de los

en que el Gobierno es la materialización, el mecanismo regular de acción del poder constituido entre los hombres, tiende a estabilizarse y formalizarse política, jurídica o, incluso, religiosamente, definiendo un espacio propio, alrededor del cual se organizan los demás espacios y actividades sociales, y también un tiempo propio, más duradero que el de los individuos que la conforman. Es, pues, la misma naturaleza de la autoridad estatal, entendida como factor ordenador de la vida social, y su forma subsistente y estable de instrumentarse, lo que lleva a la Administración Pública a institucionalizarse,

---

órganos públicos y de sus actividades, entendiendo a la Administración Pública como una institución socialmente condicionada y constituida; la segunda acepción, en cambio, tiene una connotación fundamentalmente *administrativa*, y refiere a la *legalidad* de la acción gubernamental, esto es, a la supeditación de los actos particulares de quienes conforman las instituciones a la racionalidad y los fines formales propios de las organizaciones (públicas). En este ensayo el concepto de institucionalidad se entiende en el sentido administrativo, calificando la relación entre el funcionario y la función gubernamentales, véase Weber, Max, "Teoría de las categorías sociológicas", en *Economía y sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica, 1981. Exposiciones detalladas de la concepción institucional del gobierno pueden encontrarse en Bertrand, André, *Las técnicas del trabajo gubernamental en el Estado moderno*, Bruselas, Instituto Internacional de Ciencias Administrativas, 1954; Hood, Cristopher, *The Tools of Government*, Wiltshire, MacMillan, 1983; Lynch, Thomas D. (ed.), *Organization Theory and Management*, Nueva York, M. Dekker, 1983; Self, Peter, *Administrative Theories and Practices. An Inquiry into the Structure and Processes of Modern Government*, University of Toronto Press, 1973; Morstein Marx, Fritz, *The Administrative State. An Introduction to Bureaucracy*, University of Chicago Press, 1957; Baker, R., *Administrative Theory and Public Administration*, Londres, Hutchinson, 1972; Ariño Ortiz, Gaspar, *La administración institucional. Sus fuentes normativas*, Madrid, ENAP, 1970 y, Hill, Michael J., *The State Administration and the Individual*, Glasgow, Collins, 1976.

dándose la forma de una realidad nueva, relativamente completa en sí misma y perdurable.[11]

George Bernard Shaw dijo, hace años, que el Gobierno era aquello donde nadie resultaba imprescindible.[12] Entre las diversas formas de definirlo, él eligió una inapelable y corrosiva, como lo hizo al referirse a tantas otras cosas. Sin embargo, algo así debe tenerse en mente al considerar la naturaleza institucional de las organizaciones gubernamentales: la Administración Pública es tal en la medida en que adquiere cierta autonomía dentro del medio social que la crea y, desde luego, en la medida en que existe y funciona independientemente de los intereses y circunstancias particulares de las personas que en un momento dado la integran. Es obvio que esta apreciación, lejos de negar la existencia

---

[11] Sobre el origen y la "duración simbólica" de la autoridad, el Estado y el Gobierno, *cfr.*, Birnbaum, Pierre, *La logique de l'état*, París, Fayard, 1982; Jouvenel, Bertrand de, *On Power. Its Nature and the History of its Growth*, Boston, Beacon, 1969; Cassirer, Ernst, *El mito del Estado*, México, Fondo de Cultura Económica (en lo sucesivo FCE), 1968 y, Heller, Hermann, *Teoría del Estado*, México, FCE. De particular interés respecto al tema de este ensayo son los estudios de George M. Thomas y otros publicados en Institutional Structure. *Constituting State, Society and the Individual*, California, Newberry Park, Sage, 1987.

[12] Véase Shaw, George Bernard, *The Future of Political Science in America. An Address to the Academy of Political Science*, Nueva York, Dodd Mead, 1933.

del cambio o la importancia del factor humano dentro del Gobierno,[13] conduce más bien a subrayar que la Administración Pública es mucho más que el grupo de personas dedicadas a las tareas gubernamentales:

[13] Con toda razón se ha señalado que la Teoría de la Organización constituye el núcleo del pensamiento administrativo contemporáneo. Véase Kliksberg, Bernardo, *El pensamiento organizativo: del taylorismo a la teoría de la organización*, 2 vols., Buenos Aires, Paidós, 1983. Ello no desvirtúa ni disminuye la importancia de las diversas corrientes dedicadas al estudio del comportamiento humano dentro de las organizaciones y en general, de la dinámica organizacional, que, como se sabe, desde la crítica de Fayol a Taylor, han sido un saludable contrapeso respecto a los excesos en que tienden a incurrir las doctrinas organicistas. De hecho, la contraposición entre ambos enfoques ha resultado sumamente constructiva para el desarrollo del actual pensamiento administrativo, hecho de conjunciones y disyunciones de los dos conceptos. El autor considera que el enfoque organizativo es particularmente útil para analizar la naturaleza y utilidad de los archivos dentro de las entidades gubernamentales, por lo que le dedica especial atención en la parte conceptual de este ensayo. Estudios más amplios sobre las relaciones y diferencias entre este enfoque y el del comportamiento en las organizaciones pueden encontrarse en: Sayles, Leonard R., *El comportamiento humano en las organizaciones*, México, Herrero, 1969; Golembiewski, Robert (ed.), *People in Public Service*, Illinois, Peacock, 1977; Cabrera Acevedo, Lucio, *Individualismo y organicismo.* México, 1947; Ariño Ortíz, Gaspar, *La administración institucional. Bases de su régimen jurídico: mito y realidad de las perspectivas jurídicas en el Estado*, Madrid, International Academic Program (en lo sucesivo IAP), 1974; Fraga, Gabino, "Tendencias de la administración pública contemporánea", en *Revista de Administración Pública*, núm. 30, México, Instituto Nacional de Administración Pública (en lo sucesivo INAP), 1975; Leemans, Arne F. (ed.), *Cómo reformar la Administración Pública*, México, FCE, 1977 y, González Pérez, Jesús, *Administración Pública y libertad*, México, UNAM, 1971. Al respecto, naturalmente, nada puede ser más útil y estimulante que conocer y participar en la polémica original, revisando los trabajos de Taylor (*Principios de la administración científica*) y de Fayol (*Administración industrial y general*), felizmente editados en un solo volumen por la editorial Herrero, en México, en 1963.

es ante todo, la organización estable de las funciones que deberán realizarse para cumplir los fines del Gobierno.[14] Trascender a esta dimensión, donde la función, por así decirlo, importa más que el funcionario que la desempeña, y donde la organización subsiste y actúa independientemente de la identidad de sus miembros, es el acto que funda verdaderamente a la Administración Pública, creando las condiciones para dar persistencia y eficacia a su acción.

Reconocer el carácter obligadamente institucional de la Administración Pública es reconocer que ésta no puede ser sino un conjunto de posiciones y funciones interrelacionadas, cuya lógica responde, en lo operativo, a la propia lógica de las organizaciones y, en lo propositivo, a la del Gobierno y sus fines. Para durar, la Administración Pública se hace mecanismo, jerarquía, estructura, y va definiendo y perfeccionando entre sus diversas partes formas de vinculación e interacción cada vez menos dependientes de la voluntad o disposición particulares de sus componentes y, correspondientemente, cada vez más sujetas al sentido de conjunto que crea la propia organización. Este hecho convierte gradualmente a la estructura y función mismas en los verdaderos protago-

---

[14] *Cfr.*, Waldo, Dwight, *Administración pública: la función administrativa, los sistemas de organización y otros aspectos*, México, Trillas, 1982 y, del mismo autor, *Teoría política de la Administración Pública*, Madrid, Tecnos, 1961. También, Fesler, James W., *Public Administration. Theory and Practice*, Englewood Cliffs, N. J., Prentice-Hall, 1980.

[15] Véase Courcelle, Louis, *La practique administrative dans la fonction publique*, París, LITEC, 1969, así como Thomas, George M. *et al.*, *op. cit.*

nistas de la acción gubernamental,[15] tal y como seguramente confirma la experiencia de todo servidor público: sabe, en efecto, que la función que realiza permanecerá y seguirá teniendo la misma naturaleza y sentido, independientemente de que sea él u otra persona quien la lleve a cabo; sabe también que su propia función es parte de una función más amplia, a la que contribuyen muchas otras personas, misma que a la vez es sólo un elemento de estructuras y funciones aún más generales, que juntas van formando, como granos de arena, las grandes tareas y actividades de las instituciones públicas; por último, cada servidor público sabe que la razón de ser y el sentido del trabajo que realiza no proviene sino de las leyes y regulaciones que prescriben la organización y los fines del Gobierno del que forma parte. Más que un concepto teórico, pues, la noción de la Administración Pública como una estructura compleja y subsistente, como un mecanismo coherente y articulado, termina por ser un hecho evidente y familiar.

El lenguaje de las instituciones

Existen varios problemas y cuestiones implícitos en la concepción institucional de la Administración Pública.[16] Entre los más significativos e importantes se encuentra precisamente el de explicar qué es lo que hace que la Administración Pública se mantenga y actúe como tal estructura, es decir, que, a pesar de la multiplicidad y transitoriedad de las personas que la conforman, y de los largos ciclos en que se cumple la acción gubernamental, ésta se lleva a cabo consistente y duraderamente, como si fuera realizada por un organismo consciente y con voluntad. Otra manera de plantear esta cuestión es preguntarse qué es lo que crea y conserva al todo administrativo, y cuáles son las condiciones internas que hacen posible la integración estable

[16] La crítica de la concepción institucional de la Administración Pública puede practicarse –como de hecho ocurre en la crítica de cualquier cuestión– desde los más variados enfoques y con los intereses más diversos. Entre los enfoques e intereses estrictamente doctrinales, pueden destacarse los siguientes análisis críticos de dicha concepción: Miewald, Robert D., *Public Administration: a Critical Perspective*, Nueva York, McGraw-Hill, 1978; Holloway, John, *Fundamentos teóricos para una crítica marxista de la administración pública*, México, INAP, 1982; Barenstein, Jorge, *El análisis de la burocracia estatal desde la perspectiva weberiana*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas (en lo sucesivo CIDE), 1981; Guerrero, Omar, *La teoría de la Administración Pública*, México, Harla, 1986 y, Golembiewski, Robert T. (ed.), *Public Administration: Readings on Institutions, Processes, Behaviours*, Chicago, Rand Mac Nally, 1966. Aunque el trabajo de Christopher Hood, *Los alcances de la administración pública: problemas de implantación y control de sistemas*, México, Limusa, 1979, no constituye, propiamente hablando, un estudio crítico-histórico como los anteriores, sí ofrece una valiosísima descripción y sistematización de los principales problemas teóricos y prácticos implícitos en la noción institucional del Gobierno.

y eficaz de sus partes. Al respecto, si se asume que en realidad lo que está en juego en estas cuestiones son los problemas de coordinación y orientación que aparecen en cualquier conjunto complejo, entonces se debe reconocer que el que la Administración Pública subsista y actúe como un todo coherente no puede deberse sino al efecto institucionalizante que trae consigo la existencia y operación de sus sistemas de información.[17]

El desarrollo cuidadoso de esta idea esencial requiere considerar cuestiones que se abordarán en otras partes de este ensayo;[18] sin embargo, para aclararla un poco más, deben mencionarse los dos fenómenos que caracterizan a los procesos de información dentro de las instituciones: el primero puede denominarse objetivación, y consiste en que la información institucional se asienta

[17] *Cfr.,* al respecto Wiener, Norbert, *Cibernética y sociedad* (en el original inglés *The Human Use of Human Beings*), México, Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt), 1981, particularmente "La organización como mensaje". A partir de la obra de Wiener, y de su postulación de todo sistema (p. ej., el gubernamental) como sistema de información, se han multiplicado los estudios de la Administración Pública desde la perspectiva de la información y correspondientemente, de la información como "valor sistémico fundamental" de las organizaciones gubernamentales. Sobre esta tesis pueden consultarse: Deutsch, Karl, *Política y Administración Pública*, México, Academia Nacional de Derecho Administrativo y Administración Pública, 1981; del mismo autor, *Los nervios del gobierno. Modelos de comunicación y control políticos*, Buenos Aires, Paidós, 1980; Beer, Stafford, *Cibernética y administración*, México, CECSA, 1982 y, entre los estudios desarrollados en nuestro país, Rosovky Ledesma, José, "Algunas anotaciones heurísticas en torno a un modelo básico para un sistema (administrativo) integrado de información", en *Revista de Administración Pública*, núm. 25, México, INAP, 1973.

[18] Véase sección III, "De una política de sustitución a una política de modernización", y sección IV, "La segunda condición: el cambio administrativo".

siempre sobre un soporte material, sea éste, como se ha señalado, una tablilla de arcilla, un papel o un disco magnético; al segundo fenómeno puede llamársele formalización, y consiste en que dentro de las instituciones la información circula a través de canales previa y claramente establecidos, integrando redes que unen jerárquicamente a todas y cada una de las partes que las componen.[19]

Resulta obvio que la Administración Pública objetiva su información para convertirla en algo físicamente susceptible de ser transmitido o acumulado sin necesidad de la co-presencia del emisor y el receptor, lo que le permite dar a su acción la continuidad y persistencia que requiere. Más importante aún es que esta información registrada no fluya sino de manera formal y preestablecida, y cubriendo todos los rincones de la organización, pues ello subordina y hace interactuar ordenadamente a las partes entre sí, creando un sentido de coordinación muy estricto, que expresa y refuerza a la vez la composición institucional de la Administración Pública –sentido que ésta, por lo demás, no alcanzaría de ninguna otra

[19] Sobre las características específicas de los procesos de información dentro de las instituciones y organizaciones administrativas, *cfr.,* Kaufman, Herbert, *Administrative Feedback: Monitoring Subordinates Behaviour*, Washington, *The Bookings Institution*, 1973; Voich, Dan, *Information Systems for Operations and Management*, Cincinatti, South-Western, 1975; Schellenberg, T. R., *Archivos modernos. Principios y técnicas*, México, AGN, 1987; Chávez, Miguel Ángel (ed.), *La actividad documental en materia de administración pública*, México, INAP, 1984; Institut Français des Sciences Administratives. *Le dialogue écrit administration-administrés*, París, IFSA, 1981 y, muy especialmente, Noel, Pierre, *Le tambour de ville, ou comment l'administration écoute, renseigne, informe*, París, La documentacition française, 1982.

forma. Sin duda alguna, tal información objetivada son los documentos y archivos que durante tantos siglos la Administración Pública se ha empeñado en producir, así como los canales formales de información son los sistemas internos que ésta ha creado desde tiempo inmemorial para generar, distribuir y conservar sus registros. Puede decirse que la Administración Pública crea con los documentos y archivos el lenguaje que le es propio, y que requiere como garantía e instrumento para su subsistencia y operación.

Desde luego, esta idea podría presentarse también recurriendo a la analogía que en diversas ocasiones se ha establecido entre el sistema de información de la Administración Pública y el sistema nervioso de los seres vivos.[20] La analogía se justifica porque ambos sistemas tienen la misma función esencial, que es la de trasmitir y acumular información, así como un mismo efecto decisivo, que es el de dar integración e identidad al organismo en cuestión. Así, de aceptar, como se ha propuesto, que la Administración Pública es realmente un organismo de este tipo, aunque no formado por células, tejidos y órganos, sino por estructuras y funciones agrupadas bajo principios de complejidad, jerarquía y duración semejantes a los de cualquier ente animado, entonces ha de aceptarse que las instituciones existen y se mantienen como tales gracias a que la inervación de sus componentes es convergente y homogénea, esto es, a que comparten canales de información que los

[20] *Cfr.*, por ejemplo, Wiener, Norbert, *op. cit.,* y Deutsch, Karl, *Los nervios del…*, *op. cit.*

unen y les permiten actuar de manera ordenada.[21] Al identificar estos canales o sistemas de información con los servicios documentales y archivísticos de la Administración Pública, es preciso concluir que estos servicios existen para que las instituciones se mantengan y se muevan, pues son, según se señalaba líneas arriba, como su memoria y sus nervios: la condición de su funcionamiento y cohesión.

En busca de interlocutores

Es importante señalar que dentro de la tradición doctrinal de la Administración Pública existe una sólida corriente del pensamiento que permite alimentar y orientar la reflexión acerca de las relaciones entre los archivos y las organizaciones gubernamentales. Por lo que respecta a la concepción de la Administración Pública como un gran organismo institucional, como un ente dotado, por así decirlo, de una anatomía y una fisiología, de una lógica y una vida propias, habría que indicar antes que nada la gran importancia y vigencia que tal concepción reviste dentro de los estudios publiadministrativos actuales. Puede decirse, incluso, que su influencia ha desbordado los límites de la propia disciplina, y se ha convertido en un lugar común dentro de muchos otros campos de la cultura y el pensamiento moderno; ahí están, por ejemplo, las imágenes literarias de Kafka u Orwell para comprobarlo. En el campo estricto de la Administración Pública, son deudoras de esta concep-

[21] Véase nota 89.

ción las obras de Wilson,[22] Parson,[23] Von Bertalanffy[24] o Kliksberg,[25] y las teorías y enfoques llamados científicos, administrativista, organicista, estructuralista y sistémico,[26] por sólo citar obras y enfoques ampliamente conocidos y difundidos en nuestro siglo, a los que puede recurrirse provechosamente para sustentar y profundizar estudios más detallados del tema.

Sin embargo, deben plantearse dos prevenciones en este aspecto. La primera es la de cuidarse de considerar al concepto de Administración Pública como institución, organismo o sistema como el único legítimo o el más adecuado: para estudiar el fenómeno gubernamental: han existido y existen otros conceptos y enfoques igualmente válidos para analizar la realidad estatal, que enfatizan desde los aspectos jurídicos y constitucionales de la Administración Pública hasta su contexto económico, social y político, y guardan con las nociones mencionadas una relación de complementariedad, más que exclusión. Por otra parte, habría que precaverse de caer en el extremo contrario, como sería creer que el concepto institucional de la Administración Pública es frágil

---

[22] *Cfr.*, por ejemplo, Wilson, Woodrow, *Estudio de la Administración Pública*, San Juan, Universidad de Puerto Rico, 1964.

[23] *Cfr.,* especialmente su obra *La estructura de la acción social*, 2 vols., Madrid, Guadarrama, 1968, de gran influencia en los estudios políticos y administrativos contemporáneos.

[24] *Cfr.,* Von Bertalanffy, Ludwig, *Teoría general de los sistemas*, México, FCE, 1982.

[25] *Cfr.,* Kliksberg, Bernardo, *op. cit.*

[26] Para una descripción más detallada de estas teorías y enfoques, junto con la de las obras de los autores más destacados e influyentes, pueden consultarse: Shafritz, Jay M. (ed.), *Classics of Organization Theory*, Illinois, Moore Publishing, 1978 y, Lane Frederick (ed.), *Current Issues in Public Administration*, Nueva York, St. Martin, 1978.

y parcial, o que es tan sólo moda de la época: si bien el concepto institucional del Gobierno ha variado constantemente en la forma a lo largo el tiempo, su fondo es tan antiguo como la Administración Pública, y como los propios ordenamientos y disposiciones que desde la época de Hammurabi se han establecido para su organización interna y operación,[27] que sólo con este supuesto son comprensibles.

Precisamente, al examinar esta tradición doctrinal se advierte que uno de sus temas centrales es el que este ensayo se plantea. No debe sorprender que esto sea así: ya se ha dicho que tan pronto como se considera a la Administración Pública como una id-entidad, como un organismo complejo y subsistente, es inevitable que se vea en ella un conjunto coherente de partes y que, por lo tanto, se tenga que dar razón de cómo esos elementos, en lugar de dispersarse o autodestruirse, se constituyen en un todo articulado y estable. Análogamente, por ejemplo, en el estudio de nuestro sistema solar ha sido relativamente trivial la simple constatación de que éste se encuentra formado por una estrella y por planetas, satélites y asteroides: su tema clásico, su gran afán ha sido explicar cómo es que éstos se encuentran reunidos armónicamente, formando una totalidad indivisible y bella.[28] Así, tan importante y válida como ha sido en la teoría de la Administración Pública la visión de ésta

---

[27] Sobre la especificación o particularización creciente del fenómeno gubernamental a través de la regulación explícita de las actividades de los órganos públicos, *cfr.,* Ríos Elizondo, Roberto, *El acto de gobierno: el poder y el derecho*, México, Porrúa, 1975. También Cassirer, Ernst, *op. cit.,* y, Ariño Ortiz, Gaspar, *La administración institucional. Bases de su régimen jurídico…*, *op. cit.*

[28] Precisamente, el admirable Arthur Koestler no sólo dedicó parte de su obra diversa y rica a lo que él llamó "Teoría organísmica", en-

como una especie de sistema solar, ha sido la preocupación doctrinal por sus fuerzas gravitacionales, por sus mecanismos de integración.

En fechas recientes, se ha puesto en boga la expresión "sistemas de comunicación y control" para designar a tales mecanismos, y se ha producido literatura muy abundante sobre ellos, que puede ser fácilmente consultada por los interesados.[29] Sin embargo, este tema, que no es sino el de la información institucional, tiene, como se ha dicho, una presencia mucho más antigua y constante en la reflexión sobre la Administración Pública: por ejemplo, los chinos de la dinastía Han, hace más de 22 siglos, le llamaban "las formalidades", y elaboraron una minuciosa doctrina sobre la importancia y manejo de los archivos dentro del Gobierno.[30] Otro ejemplo que podría citarse es el de la cameralística francesa, en el siglo XVIII,

---

tendiéndola como "un estudio sobre las leyes holísticas", equivalente a la Teoría General de Sistemas, sino que encontró también en el sistema solar un ejemplo del "todo que es más que la simple suma de las partes", dedicando un libro a las sucesivas concepciones que los hombres nos hemos formado sobre él. Una selección de los escritos científicos de Koestler, preparada por él mismo, se encuentra en *En busca de lo absoluto*, Barcelona, Kairós, 1983. Su estudio sobre la historia de las doctrinas astronómicas se ha publicado como *Los sonámbulos. Historia de la cambiante cosmovisión del hombre*, México, Conacyt, 1981.

[29] *Cfr.,* Beer, Stafford, *Decisión y control*, México, FCE; Deutsch, Karl, *op. cit.,* y Patz, Alan *et al.*, *Control administrativo y sistemas de tomas de decisiones*, México, Limusa, 1982.

[30] *Cfr.,* Lapawsky, Albert, *Administración*, México, CECSA, 1961; George Claude S., *Historia del pensamiento administrativo*, Madrid, Prentice-Hall, 1980; Yu-Ch'üan, Wang, "El gobierno central en China durante la dinastía Han", en *Revista de Administración Pública*, núm. 45, México, INAP, 1981 y, Guerrero, Omar, *El proceso histórico de la acción gubernamental: la Administración Pública en el modo de producción asiático*, México, INAP, 1982.

que no sólo inicia los estudios publi-administrativos modernos, sino que desarrolla una sólida teoría sobre la naturaleza y aplicación de los archivos reales,[31] de la que surgen incluso nuestras actuales ideas sobre el carácter patrimonial de los documentos y archivos para la Administración Pública. Los estudios de Max Weber sobre las instituciones modernas, que "crean –según sus propias palabras– con los archivos su fría memoria y su cerebro",[32] son otro antecedente notable, así como la obra del hasta hace poco multicitado Karl Deutsch, que ha equiparado expresamente a los sistemas de información con "los nervios del Gobierno".[33] Por lo demás, aunque aquí sólo puedan insinuarse estos sucesivos momentos estelares, sobran referencias para demostrar que, así como los archivos han sido siempre una dimensión propia de la práctica de la Administración Pública, su presencia en la teoría y la normatividad gubernamental ha sido persistente y general.[34]

---

[31] *Cfr.,* George, Claude S., *ibidem*; Guerrero, Omar, *Las ciencias de la administración en el Estado absolutista*, México, Fontamara, 1986 y, Legendre, Pierre, "El régimen histórico de las burocracias occidentales. Notas sobre el caso francés", así como Armstrong, John, "Elites administrativas del antiguo régimen. Preludio a la modernización en Francia, Prusia y Rusia", ambos publicados en *Revista de Administración Pública*, núm. 49, México, INAP, 1982.

[32] Véase "La dominación legal con administración burocrática", en *Economía y sociedad*, *op. cit.*

[33] *Op. cit.*

[34] Al respecto, puede consultarse el trabajo capital de Hull, Felix, "Modern Records. Then and Now", en *Journal of the Society of Archivists*, núm. 4, Londres, 1972, que contiene una amplia bibliografía sobre la evolución del tema de los archivos en la doctrina administrativa. Además, Morstein Max, Fritz, "The Role of Records in Administration", en *American Archivist*, núm. 6, Washington, SAA, 1947.

El brillo de una ausencia

Cuanto se ha dicho hasta este momento puede resumirse en la idea de que los archivos son, 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 realizan actualmente en nuestro país.[35] Al volver los ojos hacia el horizonte doctrinal nacional, en efecto, se encuentra respecto a los archivos una indiferencia y un silencio casi totales, que dejan ver el lamentable olvido a que nuestros publiadministrativistas parecen haber condenado el tema que aborda este ensayo, abandonándolo

[35] Una excelente síntesis sobre el desarrollo y situación actual de los estudios sobre Administración Pública en nuestro país puede encontrarse en el trabajo de José Chanes Nieto, *La investigación sobre Administración Pública de México*, México, UNAM, 1983.

con cierto aire de suficiencia a la curiosidad y altruismo de los diletantes y los historiadores, como si fuera algo anacrónico e indigno de ser sometido a su enérgico y actualizado escrutinio.

Como ya se advertía, el acusado contraste que existe entre la penosa situación en que se encuentran nuestros archivos y el elevado estatuto que puede reconocérseles parecería una objeción grave respecto a su verdadera naturaleza e importancia, pues obliga a preguntar por qué, si los archivos efectivamente son parte legítima y necesaria de nuestra Administración Pública, en (la) realidad ni a ésta ni a sus estudiosos parecen importarles en lo más mínimo. Hacer frente a este reparo es relativamente sencillo en lo que corresponde al ninguneo teórico de que son objeto los archivos en México: basta con decir que la exigua atención que han recibido por parte de nuestros publiadministrativistas demuestra, antes que su poca importancia, su poca rentabilidad. Lamentablemente, salvo contadas y honrosas excepciones, quienes en nuestro país se dedican a hacer estudios sobre Administración Pública lo hacen guiados más por intereses que por ideas, pensando primero en el beneficio personal que pudiera traerles el análisis de un tema determinado que en su utilidad y relevancia para la comprensión y perfeccionamiento de la realidad gubernamental.[36] Esto ha convertido a la investigación sobre Administración Pública en un verdadero coto de caza del oportunismo burocrático y de la inspiración redituable, donde, por

[36] Aunque no se refiere directamente al caso mexicano, resulta de gran interés el trabajo dedicado a cuestiones análogas por Vincent Ostrom, titulado *The Intellectual Crisis in American Public Administration*, University of Alabama, 1974.

supuesto, los archivos no pueden despertar mayor interés, pues no representan botín alguno. Lejos, entonces, de constituir una objeción fundada sobre lo ya dicho, este desinterés, este olvido deben ser un estímulo para la reflexión comprometida de quienes realmente quieran entender y mejorar a nuestra Administración Pública, y estén convencidos que para este propósito el tema de los archivos resulta primordial.

La pregunta planteada líneas arriba se vuelve, en cambio, mucho más relevante y significativa cuando se relaciona con el contraste que se presenta entre la importancia institucional de los archivos y su actual condición en la práctica gubernamental. Puesto en tales términos, este contraste se vuelve un apremiante llamado para bajar de las nubes de lo ideal al duro suelo de lo real, analizando aspectos más concretos y, desde luego, más acuciantes de la relación entre nuestra Administración Pública y sus archivos. La segunda cuestión que aborda este ensayo intenta responder a tal llamado.

III

¿Por qué han llegado los archivos a la situación en que se encuentran dentro de la Administración Pública?

Una realidad amarga

Cuando se examina la situación real de los archivos públicos en México lo primero que salta a la vista es un hecho que ha llegado incluso a convertirse en lugar común de la mentalidad administrativa: la ineficiencia, el estancamiento, la marginalidad de las unidades archivísticas, y el escaso o nulo servicio que éstas brindan a las instituciones gubernamentales. Desafortunadamente, dentro de nuestra Administración Pública lo más común es considerar a los archivos como algo apenas distinto que una bodega de papeles inútiles –por no decir basura–, ignorando o descreyendo de la utilidad que pudieran tener para el desempeño cotidiano de las actividades institucionales. Aunque más adelante se hará un análisis más detallado de este fenómeno, por el momento es impor-

tante subrayar que el creciente aislamiento y deterioro de los servicios archivísticos es efecto inevitable de las graves deficiencias que afrontan en prácticamente todos los aspectos. Cabe afirmar que, dados los complejos problemas internos que hoy padecen los archivos, no podría esperarse de ellos una imagen menos sombría, ni una relación más dinámica y eficaz con la Administración Pública.

No es necesario abundar en el perfil básico de la problemática actual de los archivos federales. Simplemente puede destacarse que ésta, lejos de corregirse, se profundiza y generaliza cada vez más, y se distingue por fenómenos tales como la obsolescencia de las técnicas utilizadas dentro de la mayoría de los archivos, que aplican métodos anacrónicos casi en todas sus actividades; la dispersión y multiplicación irracional de unidades débiles e informales, que se podría decir que nacen muertas por el aislamiento y la improvisación con que están condenadas a funcionar; la acumulación incesante de cantidades crecientes de documentación, que se ha vuelto inmanejable e inutilizable; la impreparación e indisposición del personal de los archivos, que normalmente es incorporado a este tipo de servicio por su indisciplina o su incapacidad presunta o real en otras áreas de las oficinas públicas; los bajos niveles salariales y la falta de expectativas profesionales de los archivistas; la insalubridad e inconveniencia de los locales de archivo, con frecuencia ubicados en sótanos obscuros, en escaleras o en zonas discriminadas de los edificios; la carencia de equipo y mobiliario adecuado para los archivos, a los que tradicionalmente se destina el material de desecho de otras oficinas; la total falta de control sobre la documentación pública, que es objetivo constante de

apropiación y depredación por parte de funcionarios y empleados, etcétera.[37]

La lista de los aspectos que componen la problemática de los archivos federales podría detallarse y ampliarse mucho más, pero los puntos mencionados son suficientes para delinear su perfil fundamental, que no es sino el de un servicio que se encuentra en una profunda crisis, que abarca todos los niveles que se puedan considerar. La problemática archivística, efectivamente, lejos de limitarse a cuestiones aisladas o circunstanciales, constituye una crisis cabal, que afecta a los servicios archivísticos en su conjunto, deteriorando crecientemente las raíces e instrumentos esenciales de esta área de la Administración Pública, así como su utilidad para otros campos de la actividad gubernamental. Debe ser precisamente esta crisis –sus orígenes, su desarrollo– el objeto central de la reflexión sobre la situación actual de los archivos. De no hacerlo así, ésta se quedaría en la superficie, como ocurre con la mayoría de los análisis y opiniones que se escuchan sobre el tema, donde se comienza por describir, en lugar de explicar, se continúa

[37] Abundan los estudios e informes de todo tipo sobre la problemática archivística de nuestra Administración Pública. Pueden consultarse, entre otros: CAP, *Las unidades de correspondencia y…*, *op. cit.*; CAP, *Sistemas de archivo en…*, *op. cit.*; AGN, *Organización y funcionamiento de…*, *op. cit.,* y AGN, *Memoria del I Seminario sobre la organización de los servicios de correspondencia y archivo del sector público central*, México, AGN, 1981. Las memorias de las sucesivas reuniones anuales del Sistema Nacional de Archivos, publicadas por el Archivo General de la Nación en su colección Información de Archivos, incluyen diversos trabajos y propuestas que, de manera general y cubriendo todo el ámbito del país, presentan una imagen bastante realista de la situación actual de los servicios archivísticos.

por tomar como causas lo que no son sino efectos, y se concluye por reposar en la lamentación autocompasiva o el masoquismo paralizante, de ser un archivista quien habla, o en el tranquilizador desdén, de ser un servidor público de otra especialidad o nivel quien nos ilustra con sus argumentaciones.

El mecanismo de la actual crisis archivística

Al poner manos a la obra de rastrear los orígenes y desarrollo de la crisis en que se encuentran actualmente los archivos, difícilmente podrá descubrirse algo más significativo y, hasta cierto punto sorprendente, que el que esta crisis, con ser hoy día innegable, es muy reciente. En efecto, hasta hace unos 40 años, los archivos tuvieron dentro de la Administración Pública mexicana un alto estatuto institucional y jurídico, así como una reconocida capacidad técnica y operativa, en plena conformidad con su condición de servicios esenciales para los órganos de Gobierno. Ahí están, justamente, los archivos sobre los archivos para demostrarlo: en nuestro país, por lo menos a nivel federal, la verdadera tradición ha sido la de otorgar a los servicios archivísticos una posición eminente dentro de la Administración Pública, proveyéndoles de todo lo necesario para garantizar su buen funcionamiento.[38] Frente a esta tradición, no cabe sino

[38] Entre las fuentes primarias para el estudio de la historia de los archivos en México –y, en general, de la Administración Pública en nuestro país– sin duda las más importantes son las memorias sustantivas y administrativas, y los informes elaborados por los ministerios y secretarías de estado, y por el titular del Ejecutivo, en cumplimiento de las disposiciones legales que en esta materia se remontan a la Constitución de 1824. Para el estudio de los archivos

decir que los archivos son hoy, en comparación con lo que han sido en todas las etapas anteriores de su historia, lo que es la noche respecto al día.

Se ha dicho que todas las crisis son, de algún modo, crisis de adaptación; en todo caso, la de los archivos

---

y la Administración Pública en la época colonial pueden encontrarse fuentes documentales valiosas en las ordenanzas y reglamentos internos del gobierno virreinal, así como en los propios archivos de sus órganos, particularmente la Secretaría de Cámara. En ambos casos, en el Archivo Histórico Central y en la Biblioteca del Archivo General de la Nación pueden encontrarse abundantes materiales, para cuya consulta existen guías y catálogos apropiados. Al respecto, un útil auxiliar puede ser también: Ker, Annita Melville, *Mexican Government Publications. A Guide to the More Important Publications of the National Government of Mexico, 1821-1936*, Washington, US Government Printing Office, 1940.

Por lo que respecta a las fuentes secundarias sobre la historia de los archivos en México, la obra más valiosa y completa es el trabajo de Virginia Ann Newton, *Mexican Institutions and Archives. The History and Development*, Texas, Faculty of the Graduate School of the University of Texas at Austin, 1983. El estudio de Quintana Pali, Guadalupe *et al.*, *op. cit.*, resulta también de utilidad, particularmente para el periodo 1969-1982.

Otras obras que pueden consultarse con provecho son las siguientes: Secretaría de la Presidencia/Dirección General de Estudios Administrativos, *La administración pública en la época de Juárez*, 3 vols., México, SP/DGEA, 1973-1974; Bustos, Emiliano, *La Administración Pública en México*, SP/DGEA, 1976; Mijares Palencia, José, *El gobierno mexicano. Su organización y funcionamiento*, México, SP/DGEA, 1976; Duplán, Carlos, *El problema de la organización de las oficinas de gobierno y su resolución*, México, SP/DGEA, 1976 y, Rives Sánchez, Roberto, *Elementos para un análisis histórico de la administración pública federal en México, 1821-1940*, México, INAP, 1984. Atinadamente, en la *Revista de Administración Pública* (México, INAP) se han venido publicando fuentes y análisis sobre la evolución histórica de la Administración Pública mexicana en una serie que hasta ahora ha abarcado cinco números ("El estudio de la administración pública en México durante el siglo XIX", núm. 50, 1982, y "El estudio de la administración pública en México. Ayer y hoy, I-IV", núms. 51 y 52, de 1982, y 53 y 54, de 1983).

en sus orígenes lo fue. Efectivamente, al preguntar qué fue lo que provocó que perdieran su elevado estatuto jerárquico y funcional, decayendo al grado en que hoy se encuentran, se tiene que reconocer que lo que ocurrió fue que, hace cuatro o cinco décadas, el país y la Administración Pública cambiaron,[39] y los archivos no. Les pasó, en pocas palabras, como se ha dicho en otras ocasiones, lo que a los dinosaurios: no pudieron adaptarse a las modificaciones que sufrió el medio ambiente, consumiéndose gradual, pero irremisiblemente.

Concentremos nuestra atención en el cambio ambiental mencionado. Éste consistió, por decirlo muy brevemente, en un crecimiento sin precedentes en la estructura y funciones de nuestra Administración Pública y, sobre todo, en la rápida introducción y difusión que en ella alcanzaron las modernas tecnologías de producción y reproducción masiva de documentos. Naturalmente, con esto tuvo lugar un fenómeno de grandes consecuencias para los archivos, que constituyó el reto de adaptación que debieron afrontar, aunque infructuosamente: la explosión documental.[40] Para comprender el impacto

---

[39] *Cfr.*, González, Luis *et al.*, *Fuentes de la historia contemporánea de México*, 2 vols., México, El Colegio de México, 1962; Basurto, Jorge, *Del avilacamachismo al alemanismo*, México, Siglo XXI, 1984; Lajous, Alejandra, *Los partidos políticos en México*, México, Premia, 1986; *Examen de la situación económica de México, 1925-1976: el contexto mundial*, México, Banamex, 1978; López Moreno, Francisco, *La administración pública y la vida económica de México*, México, Porrúa, 1956 y, Mendieta y Núñez, Lucio, *La administración Pública en México*, México, Universidad Nacional, 1942.

[40] Quintana Pali, Guadalupe *et al.*, *op. cit.* Aunque no existen estudios detallados sobre el crecimiento documental en la Administración Pública mexicana, podrán encontrarse estudios de casos muy valiosos, así como análisis diversos sobre las implicaciones archivísticas de la explosión documental en: Conseil International des Archi-

de este fenómeno basta con revisar los criterios y métodos archivísticos tradicionales, fundados en los llamados principios de conservación exhaustiva, e imaginar la angustia y desconcierto de los archivistas de ese entonces al verse literalmente aplastados en su ortodoxia por una verdadera marejada de papeles, aumentando de manera incontenible y exponencial, que rebasaba sobradamente las posibilidades de funcionamiento que les permitían las técnicas y recursos con que contaban, y les sumía, por lo tanto, en una creciente ineficiencia. Como se verá más adelante, la única manera de haber hecho frente a éste, que ha sido el más importante reto de nuestra época para los archivos, hubiera consistido en cambiarlos cualitativamente, y establecerlos sobre nuevos principios, de conservación selectiva, de administración de documentos, fuera de los cuales su único destino tenía que ser el estancamiento y la ineficiencia.[41] Un león, en otras palabras, se enfrenta con un rifle, no con una anticuada resortera.

Sin embargo, un estudio atento de las circunstancias que originaron la crisis actual de los archivos públicos muestra que esta desadaptación técnico-funcional, con haber sido condición necesaria, no hubiera sido suficiente para provocar la vertiginosa decadencia de estos servicios; lo realmente determinante fue el reflejo

---

ves, *Actes de la septiéme conférence. Le concept d'archives et les frontiers de l'archivistique*, París, CIA, 1963; CIA, *Actes des dix-huitiéme et dix-neuviéme conférences. Normes á respecter pour l'établissement et l'organisation des institucions d'archives. Gouvernement, administration, archives*, París, CIA, 1981 y, Van Dijk, Marcel *et al.*, *El servicio de documentación frente a la explosión de la información*, París, 1969.

[41] Véase sección IV, "La primera condición: el cambio técnico".

institucional de esta desadaptación, esto es, su traducción en un deterioro creciente de la situación administrativa de los archivos. Es muy explicable este fenómeno: conforme la capacidad técnica de los servicios archivísticos fue siendo rebasada por el crecimiento de la masa documental, nuestra Administración Pública se encontró con que sus demandas de información ya no podían ser eficientemente satisfechas por tales áreas, y empezó a crear servicios sustitutivos –desde los "archivos" personales o inmediatos hasta los Centros de Documentación y, último grito de la moda, las Unidades de Control de Gestión–, destinándoles los recursos y la atención que había destinado a sus archivos.[42] Lo grave y decisivo

[42] Sobre la evolución organizacional y las características recientes de los servicios de información documental dentro del Gobierno Federal, *cfr.,* Presidencia de la República/Coordinación General de Estudios Administrativos, *Boletín de Estudios Administrativos*, núm. 8, México, PR/CGEA, 1977; *Idem*, núm. 9, 1977; *Idem*, núm. 10, 1978; SP/DGEA, *Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Mexicana. Comisión de Administración Pública 1967*, México, SP/DGEA, 1974; SP/DGEA, *Bases para el programa de reforma administrativa del Poder Ejecutivo Federal, 1971-1976*, México, PR/CGEA, 1977; Hardy, Marcos Armando *et al.*, *Aportaciones al conocimiento de la administración federal (autores mexicanos)*, México, SP/DGEA, 1976; *Leyes, reglamentos, decretos y acuerdos del gobierno federal, 1970-1976*, 10 vols., México, SP/DGEA, 1976; *Leyes, reglamentos, decretos y acuerdos del gobiernos federal, 1976-1982*, 6 vols., México, PR/CGEA, 1978; *Base legal y lineamientos para el funcionamiento institucional y sectorial de la administración pública federal*, México, PR/CGEA, 1977; *Manual de organización del gobierno federal*, México, SP/DGEA, 1976; L*as unidades de sistematización de datos en el sector público federal. Guía para su organización y funcionamiento*, México, SP/DGEA, 1972; *Las unidades de correspondencia y…*, *op. cit.*; Chanes Nieto, José *et al.*, *Archivos*, *op. cit.*; Secretaría de Programación y Presupuesto, *Memoria de la I Reunión Nacional de Bibliotecarios y Documentalistas Gubernamentales*, México, SPP, 1981; SPP, *Memoria 1978-1982. Comité Técnico Consultivo de Centros de Documentación*, México, SPP, 1982; SPP/SECOGEF. *Información y Control de Gestión*

es que así se fue creando, gradualmente, el círculo vicioso del que éstos no han podido salir hasta ahora, ya que, por un lado, su desadaptación técnica, traducida en ineficiencia, les conducía a una marginación y deterioro administrativos cada vez mayores, mismos que, por el otro, precisamente alimentaban esa desadaptación, al provocar que no pudieran contar con los recursos y el apoyo necesarios para lograr –por utilizar una expresión en boga– su reconversión, y así sucesivamente.

La historia general de los archivos en México todavía está por escribirse, no obstante ser éste un proyecto importantísimo, pues para renovarlos se requiere conocer y comprender mejor no sólo su presente, sino también su pasado. En todo caso, aunque aquí sólo puedan señalarse los fenómenos básicos que determinan, en sus grandes líneas, el curso de los acontecimientos durante la época que aún vivimos, no cabe duda que los diversos momentos y sucesos en la evolución –o, más bien, involución– de nuestros archivos durante los últimos años responden a la implacable necesidad que impone el círculo vicioso en que cayeron: así, las evidencias muestran cómo los archivistas, hacia los años cuarenta, empiezan a buscar mayores recursos y nuevas técnicas para hacer frente a la explosión documental, y plantean por vez primera reclamos que desde entonces no se han interrumpido sobre la irracional producción y conservación de copias de documentos por parte de las diversas oficinas de Gobierno;[43] después empiezan a surgir, quedando

(mimeo), México, 1985; Chávez, Miguel Ángel (ed.), *op. cit.,* y, Blanco Illescas, Francisco, *El control integrado de gestión,* México, Limusa, 1984.

[43] *Cfr., Acta y conclusiones del I Congreso Nacional de Archivistas* (mimeo), México, 1944, véase nota 38.

testimoniados en numerosos registros oficiales, indicios de que los archivos no satisfacen ya todas las necesidades informativas de la Administración Pública, así como las primeras acusaciones de lesa ineficiencia que, como sabemos, se convertirán después en apreciación abrumadoramente general;[44] sucesivamente, en los inicios de la década de los cincuenta empiezan a crearse archivos locales dentro de las Unidades Administrativas, fuera del control de las entidades que tradicionalmente les habían brindado estos servicios, mismas que caen, además, dentro de la esfera funcional de áreas –como la de Almacenes o Servicios Diversos, según se les llamaba entonces– con las que hasta entonces la actividad archivística no había tenido relación directa alguna.[45] De esta manera, paso a paso, y casi imperceptiblemente, una ligera desadaptación inicial se traduce en pequeñas deficiencias en los servicios, que a su vez alientan la orientación de recursos en un principio reducidos hacia áreas que se espera brinden los servicios en los que los archivos empiezan a fallar, lo que a su vez provoca que la desadaptación original crezca, haciendo crecer también las deficiencias iniciales y, por tanto, la marginación incipiente, con lo que el círculo se cierra sólo para volver

[44] Véase nota 38. Además, *cfr.,* los trabajos de César A. Izaguirre, "Comisión Reorganizadora de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público", de Álvaro Rodríguez Reyes, "Diagnosis administrativa del gobierno federal" y, muy especialmente, de la Comisión de Estudios sobre los Sistemas y Procedimientos de la Administración Pública, presidida por Andrés Caso Lombardo, publicados en *Aportaciones al conocimiento…*, *op. cit.*

[45] *Ibidem.* Sobre la vinculación de los archivos con las áreas de recursos materiales y servicios, *cfr., Boletín de estudios administrativos*, núm. 3, México, SP/DGEA, 1972, dedicado al análisis de la evolución institucional de este tipo de áreas.

a empezar, pero en un grado mayor de deterioro con cada nuevo ciclo. Como un tornillo, que desciende conforme da vueltas, o como alguien que ha caído en un pantano, que en su desesperado esfuerzo por salir de él sólo se hunde más, la crisis actual de los archivos obedece a una lógica ominosa y circular que es necesario romper. Es esta lógica la que explica que en un periodo relativamente breve los archivos hayan podido perder el estatuto que durante siglos tuvieron en nuestra Administración Pública, y la que da cuenta del agobiante contraste que existe entre su actual postración y su esencial naturaleza e importancia dentro de la actividad gubernamental.

Sin oxígeno no hay llama

Pensar sobre lo que pudo haber sido y no fue es una tentación que difícilmente logra resistirse cuando se juzga cualquier acontecimiento histórico. Por ejemplo, ante la explicación que se ha ofrecido sobre los mecanismos de la actual crisis archivística cabría preguntar qué debió hacerse para evitar que los archivos llegaran a la deplorable situación en que ahora se encuentran dentro de nuestra Administración Pública. Esta pregunta en cierta forma es la de si era inevitable y fatal su decadencia.

Al respecto, la comparación entre la forma en que se desarrollaron los acontecimientos en nuestro país y lo que ocurrió en otras partes resulta especialmente esclarecedora. En muchos otros países, en efecto, se presentaron hacia la misma época que en el nuestro circunstancias y fenómenos como los descritos, planteando a sus archivos retos equivalentes a los que aquí se debieron confrontar. Hubo casos, desde luego, en que

estos fenómenos tuvieron secuencia y consecuencia casi idénticas a las que tuvieron en México; más importante es destacar que hubo también casos en que las circunstancias señaladas fueron enfrentadas exitosamente, saliendo de ellas los archivos no sólo sin daños mayores, sino profundamente renovados y fortalecidos, con una proyección social e institucional más amplia y vigorosa.[46] Estos hechos demuestran que no ha habido fatalidad alguna en los acontecimientos, en cuyo desarrollo, como en el de toda realidad histórica, lejos de encontrar tan sólo determinaciones mecánicas insuperables, tuvieron importancia central la decisión, la imaginación y, en última instancia, la (re)acción de quienes se vieron involucrados. Tales hechos, por lo demás, también invitan a preguntar sobre lo que diferenció a uno y otro casos, esto es, lo que condicionó el éxito o el fracaso en los procesos de adaptación de los archivos a que obligaban en la mayoría de los países del mundo las circunstancias creadas por la explosión documental.

Pudiera creerse que el grado de desarrollo tecnológico y económico de los países que enfrentaron este reto fue decisivo en el curso de los acontecimientos y su desenlace. Esta suposición parece legítima en la medida en que, según se infiere de lo ya dicho, para evitar una crisis

[46] Los informes y propuestas presentados en las sucesivas conferencias internacionales organizadas por el Consejo Internacional de Archivos, desde 1950, constituyen excelentes referencias sobre la evolución reciente y la situación actual de los servicios archivísticos en todo el mundo. Un panorama general sobre ellos, así como las referencias precisas de todos los textos disponibles podrán encontrarse en CIA, *Index général des conférences internationales de la Table ronde des Archives. De la prémiere á la dix-neuviéme conférence*, París, CIA, 1982.

como en la que hoy se encuentran nuestros archivos se hubiera requerido, por un lado, de una profunda renovación de sus criterios y métodos de trabajo, y por el otro, de la reorganización, ampliación y actualización de los recursos que les eran destinados para cumplir con él. Así, a mayores posibilidades técnicas y presupuestales de la Administración Pública en cuestión, mayores posibilidades de éxito existirían en la adaptación de sus servicios archivísticos. Sin embargo, sorprendentemente, ninguno de estos factores parece haber contado demasiado: lo mismo pueden citarse los casos de países considerados desarrollados en tales rubros cuyos archivos fracasaron estrepitosamente en este proceso de adaptación, cayendo en crisis tanto o más graves que en la que se encuentran los nuestros, que casos de países a los que se da en llamar subdesarrollados que alcanzaron resultados ejemplares en este campo, poniéndose a la vanguardia de la actividad archivística en el mundo.[47] Otros deben ser los factores que se han de aducir para explicar estos resultados diversos.

El propio examen atento y minucioso de la evolución reciente de los archivos en los distintos países del mundo revela que la condición fundamental para la transformación o estancamiento de estas áreas consistió en la actitud adoptada por las Administraciones Públicas hacia los nuevos retos y problemas que enfrentaban sus servicios archivísticos, es decir, si se quiere, en el grado y, sobre todo, la orientación del desarrollo administrativo de cada Gobierno. Uno de los principales impulsores

---

[47] *Ibidem*. *Cfr.*, además, CIA. P*rocedings of the General Conference on the Planning of Archival Development in the Third World*, Múnich, K. G. Saur Verlag, 1975.

del proceso de renovación de los archivos canadienses planteó con palabras que merecen ser citadas casi textualmente la disyuntiva que resultó verdaderamente decisiva: o se entendía que estos problemas eran problemas exclusivamente de los archivos, y se dejaba por tanto solos a los archivistas para que se las entendieran con ellos, o se entendía que estos problemas eran en realidad, por sus raíces y consecuencias, problemas de la Administración Pública como tal, obligándose ésta a buscar una solución suficientemente general y efectiva para ellos.[48]

La gravedad y trascendencia de tal alternativa quedó plenamente confirmada por la realidad, en la medida en que, independientemente de las diferencias de detalle y de las particularidades de cada caso, únicamente tuvieron éxito en la reforma de los archivos aquellos países en los que ésta se concibió e instrumentó como compromiso e interés del Gobierno en su conjunto. Sólo por la reciente y creciente deslegitimación del estatuto publiadministrativo de los archivos podría extrañar que esto haya sido así: para quien sabe que los archivos son y han sido siempre un producto y un instrumento natural de la Administración Pública, lo realmente sorprendente no es que el apoyo brindado por ésta haya resultado determinante para su sana evolución, sino, por el contrario, que este apoyo en muchos casos les haya podido ser escatimado, abandonándolos a su suerte. La incuria o la ignorancia, sin embargo, provocaron que algunas Administraciones Públicas se desentendieran de los problemas de

[48] *Cfr.,* Chatfield, B., "Records and the Administrator", en *Public Administration Review*, núm. 10, Washington, 1950.

sus archivos, olvidando que el origen de éstos se encontraba más entre los propios productores y usuarios de los documentos que entre quienes los manejaban, que en estos problemas se mezclaban además cuestiones jurídicas y administrativas que sólo podían ser afrontadas con una visión de conjunto y desde el más alto nivel, y, en fin, que tales problemas, lejos de importar por sí mismos, importaban por el impacto inevitable que tendrían en las actividades institucionales a que los archivos debían servir. Así, las propias Administraciones Públicas, al optar, hace cuarenta o cincuenta años, entre empeñarse seriamente en resolver los desajustes y deficiencias que empezaban a afectar a sus archivos o limitarse a reprochárselos y a desdeñarlos cada vez más, fueron las que realmente decidieron el destino de éstos y, en un caso como el nuestro, la crisis en que habrían de caer.

Como se recordará, esta breve revisión de los antecedentes de la situación actual de los archivos públicos en nuestro país se inició intentando dar razón del contraste que existe entre la importancia que cabe concederles teóricamente y la grave postración en que hoy se encuentran dentro de la práctica gubernamental, en la que parecen no servir ni interesar mucho. Así, contra lo que pudiera pensarse, y contra lo que muchos afirman, el análisis realizado muestra que la crisis de nuestros archivos, lejos de revelar que haya dejado de existir una relación estrecha y esencial entre éstos y la Administración Pública, confirma, aunque en forma paradójica y negativa, la firmeza y profundidad del vínculo que les liga a ella. Como se vio, sólo reconociendo la constante presencia de este vínculo puede explicarse tanto el origen como el crítico desenvolvimiento de la problemática

archivística que conocemos. No menos estrecho y paradójico era, por ejemplo, el vínculo que unía a Dorian Gray con su retrato, aparentemente tan ajeno. De este modo, para ofrecer una respuesta cabal a la cuestión con que se abrió esta parte de nuestro estudio primero tendría que reconocerse que la pregunta inicial no estuvo bien planteada: en lugar de preguntar por qué han llegado los archivos a la posición en que ahora se encuentran dentro de la Administración Pública, debería preguntarse cómo ha llevado la Administración Pública a los archivos a su difícil situación actual.

Otros empolvamientos

Los archivos, ¿retrato de Dorian Gray de nuestra Administración Pública? ¿Cabe, entonces, considerar a sus actuales vicios y deficiencias como un reflejo fielmente grotesco de los vicios y deficiencias de la propia práctica gubernamental?

Examinar con detenimiento esta idea decisiva exige recordar lo que ya se decía acerca de que la orientación del desarrollo administrativo de cada Gobierno resultó históricamente determinante de la evolución reciente de los archivos en los diversos países del mundo. En realidad, como se reconocía, esto sólo confirma un hecho conocido de sobra por todo aquel que haya podido observar y experimentar directamente la realidad cotidiana del Sector Público: un síntoma inequívoco de la calidad de una Administración es la calidad de sus archivos. Sea, en efecto, que juzgue el desempeño de un solo servidor público o el de todo un Gobierno, bastará con visitar sus archivos y apreciar la forma en que los organizan, utilizan y conservan para advertir el grado de solvencia y efi-

cacia con que tales funcionarios e instituciones cumplen con sus actividades sustantivas. Hoy y siempre las buenas Administraciones Públicas se distinguen por tener buenos archivos, lo que no debe extrañar tras considerar lo que al respecto se ha dicho en la segunda parte de este ensayo; de la misma manera, hoy y siempre los malos archivos, los archivos empolvados, son indicio seguro de Administraciones Públicas malas y empolvadas también.

Afirmar la buena o mala calidad de una Administración Pública implica comprometer un criterio de evaluación. Pueden, desde luego, emitirse opiniones inmediatas e intuitivas, como las que cualquier ciudadano formula sobre su Gobierno basándose en la simple constatación de la oportunidad y atingencia con que le brinda los bienes y servicios que requiere, o en la observación directa de la forma en que aprovecha y aplica los recursos que le son confiados para cumplir con sus fines. Sin embargo, curiosamente, cuando se procura profundizar este juicio inmediato –por lo demás normalmente certero–, definiendo criterios más formales y generales sobre la calidad de una Administración Pública, surge la dificultad de establecer un punto de vista objetivo y correcto para medir y evaluar un fenómeno tan complejo y amplio como es el gubernamental. En nuestro país, por ejemplo, se ha tendido en años recientes, bajo la influencia de la teoría de sistemas, a adoptar y oficializar para tales propósitos los multicitados criterios de eficiencia, eficacia y congruencia,[49] pero esto no invalida que se pudieran proponer tantos otros como nociones distin-

[49] *Cfr.,* Carrillo Castro, Alejandro, *La reforma administrativa en México,* 3 vols., México, Porrúa, 1980.

tas existen sobre la naturaleza y sentido de la actividad estatal. Al respecto, sin entrar en detalles que desbordarían los límites de este ensayo, bastaría con advertir que, no obstante su abigarrada variedad, en realidad todos los métodos y enfoques que pueden aplicarse para evaluar a la Administración Pública se basan en dos grandes tipos de criterios formales: precisamente –válgase la alevosa perogrullada– los que se relacionan, por una parte, con lo que tiene de administración y, por la otra, con lo que tiene de pública. Al juzgar la acción del Gobierno, en efecto, se pueden ponderar sus aspectos instrumentales, evaluándolo con criterios de racionalidad y eficiencia equivalentes a los que se aplicarían a cualquier organización administrativa, pero no pueden dejar de ponderarse también sus aspectos intencionales, calificándolo de acuerdo con la especificidad de sus funciones y de sus fines, que confieren distintivos carácter institucional e interés público a todas sus gestiones. Es en el punto de unión de estas dos grandes líneas –lo interno y lo externo, los medios y los fines, lo económico-administrativo y lo jurídico-político, en su más estricto sentido– donde se delinea la calidad de una Administración Pública y donde desembocan finalmente todos los juicios sobre ella.[50]

Para analizar la dinámica actual de la Administración Pública mexicana es especialmente válido y necesario considerar los aspectos intencionales que se han mencionado,

[50] Al respecto, *cfr.,* Redford, Emmette S., *Ideal and Practice in Public Administration*, University of Alabama, 1975; House, Peter H., *Large Scale Models for Policy Evaluation*, Washington, John Wiley, 1977; Santofimio, Jaime Orlando, *Acto administrativo. Procedimiento, eficacia, validez*, México, UNAM, 1988 y, Ríos Elizondo, Roberto, *El acto…*, *op. cit.*

es decir, la dimensión institucional de la gestión gubernamental, entendiendo a ésta como la subordinación de lo privado a lo público, del interés de las partes al interés del todo y, en suma, del funcionario a la función, que, como ya se decía, es característica lógica de la Administración Pública, pero también requisito práctico de la continuidad y eficacia de su acción. Cuando se examina dentro de esta perspectiva a nuestra Administración Pública no sólo resulta evidente el creciente deterioro de su calidad institucional, que se encuentra hoy en muchos aspectos desvirtuada y diluida, sino también que este deterioro es una de sus más graves deficiencias, e incluso la condición de muchos de sus actuales problemas sustantivos.

En la práctica, no puede dejar de reconocerse el predominio de ciertos intereses privados –intereses burocráticos de grupos o personas– sobre los intereses públicos en diversos niveles y campos de gestión de la Administración mexicana; asimismo, puede afirmarse que esta desnaturalización del sentido institucional que debe permear la acción del Gobierno ha creado dentro del nuestro fenómenos de feudalización, rigidez y sexenalismo que alimentan, por ejemplo, la irracional centralización, la improvisación e inercia, la acumulación de recursos subutilizados o la ineficacia que encontramos hoy día en muchas de sus áreas. En suma, la nuestra es cada vez menos administración en la medida en que es cada vez menos pública: antes, pues, que sus serios problemas estructurales y operativos, es la oclusión del sentido institucional que debe existir en ella lo que autoriza a afirmar que la Administración Pública mexicana es, hoy por hoy, mala y empolvada.[51]

[51] *Cfr.,* Aguilar Villanueva, Luis F., *Política y racionalidad administrativa,* México, INAP, 1982.

Crisis archivística y crisis de lo institucional

No cabe duda de que lo que se ha llamado "oclusión del sentido institucional" de nuestra Administración Pública es un fenómeno que tiende a presentarse en todas las organizaciones, en la medida en que éstas, afortunadamente, son creadas y mantenidas por seres humanos concretos, cuyos intereses privados coexisten, y a menudo entran en conflicto, con las funciones y los fines formales de las entidades que integran.[52] Además, en el caso de nuestro Gobierno esta tendencia ha sido particularmente constante y fuerte, debido a las concepciones y costumbres patrimonialistas y corporativas que desde hace siglos existen dentro del Estado mexicano.[53] Sin embargo, por encima de las complejas condiciones que han concurrido en la organización y ejercicio del poder público en nuestro país,

---

[52] *Cfr.,* Fayol, Henri, *Administración industrial y general*, *op. cit.*; Sayles, Leonard R., *El comportamiento…*, *op. cit.*; Strauss, George, *Problemas humanos en la administración*, Englewood Cliffs, N. J., Prentice-Hall, 1980 y, García Valencia, Antonio, *Las relaciones humanas en la Administración Pública*, México, Porrúa, 1971.

[53] La literatura sobre la formación del Estado mexicano y sobre sus raíces y tendencias patrimonialistas es muy abundante. Entre otros pueden consultarse: González, María del Refugio, *La formación del Estado mexicano*, México, Porrúa, 1984; Alonso, Jorge (ed.), *El Estado mexicano*, México, Nueva Imagen, 1982 y, Saldaña, Alberto, *El Estado en la sociedad mexicana*, México, Porrúa, 1981. Sin duda, Octavio Paz se cuenta entre los más lúcidos y constantes estudiosos de este tema, al que ha dedicado numerosos trabajos. Una selección de sus textos sobre esta cuestión, preparada por él mismo, puede encontrarse en México en la obra de *Octavio Paz. I: El peregrino en su patria*, México, FCE, 1987.

ha sido sólo en fechas muy recientes que la desinstitucionalización de la gestión gubernamental ha alcanzado la virulencia que hoy todos conocemos, afectando internamente y en su operación cotidiana a la Administración como tal.

Este fenómeno debe ponerse en relación con lo que ha ocurrido durante las últimas décadas en otras esferas de la vida pública, y particularmente con lo que algunos autores, como Octavio Paz y Rafael Segovia,[54] han llamado la burocratización de nuestro sistema político, de la que dicha desinstitucionalización es imagen invertida, pero fiel. En México, efectivamente, a raíz de la consolidación del régimen presidencialista y del partido oficial,[55] los términos "política" y "administración pública" se han vuelto casi equivalentes e intercambiables: la política toma por modelo a la Administración Pública, como señala Roderic Ai Camp,[56] pues se desarrolla bajo los principios de jerarquía, disciplina, estamentalidad y secreto que tradicionalmente han sido propios de la actividad gubernamental; por su parte, la administración

---

[54] *Ibidem*. Además, Segovia, Rafael *et al.*, *La vida política mexicana en la crisis*, México, El Colegio de México, 1987.

[55] Al respecto, pueden consultarse: Lajous, Alejandra, L*os partidos...*, *op. cit.*; Garrido, Luis Javier, *El partido de la revolución institucionalizada. Medio siglo de poder político en México: la formación del nuevo Estado, 1928-1945*, México, Siglo XXI, 1984; Flores Caballero, Romeo, "Del centralismo primitivo al ilustrado en la política y la administración", en *Revista de Administración Pública*, núm. 34, México, INAP, 1978; Moreno, Rodrigo, "El régimen presidencial y la administración pública", *idem*, núm. 43, 1980 y, González Casanova, Pablo *et al.*, *El Estado y Los partidos políticos en México*, México, Era, 1983.

[56] Véase, por ejemplo, la segunda entrega de su ensayo "Las élites mexicanas. Las élites políticas: retrato mínimo", en *Vuelta*, núm. 139, México, 1988.

pública adopta el modelo de la política, pues se somete a la dinámica que impone la formación de grupos y alianzas para los que la función pública es materia de definición, conflicto y negociación de intereses, tal y como es propio de la práctica política.[57] En estas circunstancias, ha resultado inevitable que nuestra Administración Pública subrogue su sentido institucional, dejando de ser instrumento puntual de los fines del Gobierno, para convertirse –¡eso sí!– en eficacísima escalera en la que cada seis años compiten encarnizadamente por subir grupos y personas que, en principio, no sirven sino a sus propios fines.

Los documentos y los archivos son, como se ha dicho, la expresión material más clara y el más firme sustento de la naturaleza institucional de la Administración Pública. Éste es su mérito y su relieve,o pero también su riesgo, pues liga su destino con el de una dimensión esencial de la acción gubernamental, que está expuesta a desviaciones y avatares diversos. No debe extrañar, por tanto, que el eclipse de lo institucional en nuestra Administración Pública proyectara su sombra también sobre los archivos, sumiéndolos en la obscuridad en que ahora se encuentran.

Bastaría con repasar los aspectos de la problemática archivística que se destacaban al iniciar esta sección para constatar la validez de esta metáfora: la dispersión y la debilidad de las estructuras archivísticas, por ejemplo, resultan sintomáticas de la feudalización de la Administración

[57] *Cfr.,* Flores Caballero, Romeo, *Administración y política en la historia de México*, México, INAP, 1981 y, sobre todo, Fernández Santillán, José, *Política y Administración Pública en México (1934-1978)*, México, INAP, 1980.

Pública, dividida en núcleos de influencia y poder que en gran medida se basan precisamente en el control privado de la información; por otra parte, tras la heterogeneidad e improvisación de las técnicas archivísticas puede advertirse la subordinación de las funciones públicas a los criterios y, sobre todo, intereses subjetivos de quienes las ejercen, que determinan según su conveniencia cómo deben integrarse los registros de su gestión; por su lado, la marginación y menosprecio de las áreas archivísticas, consideradas receptáculo natural de todo lo inútil y sobrante, resultan indicativos del propio descrédito del sentido institucional de la actividad gubernamental, en la que decrece en la misma proporción la voluntad de continuidad y atingencia que el interés por la conservación y el manejo adecuado de los documentos; en el extremo, por citar sólo un aspecto más, la falta de control sobre la documentación oficial, que frecuentemente es objeto de sustracción y apropiación o destrucción por parte de los empleados gubernamentales, constituye un reflejo fiel de la tendencia a desvirtuar el carácter público de la Administración, de cuyo patrimonio los archivos son parte fundamental. Así pues, ante estas y muchas otras convergencias en tiempo y forma, no cabe sino concluir que la decadencia de los archivos es una expresión más, aunque especialmente característica y sustancial, del proceso de desinstitucionalización por el que durante las últimas décadas ha atravesado nuestro Gobierno.[58]

[58] Respecto a las relaciones entre la calidad y orientación del sistema gubernamental y las de sus servicios informativos, *cfr.,* Westin, Alan F., *Information Technology in a Democracy*, Cambridge, Harvard University Press, 1971.

El problema de la acción

Resulta un tanto incómodo terminar esta sección señalando que la actual crisis de los archivos es en realidad una manifestación de la crisis de lo institucional en nuestra Administración Pública. Esta conclusión, considerando la contundente inmediatez de los problemas que hoy se padecen en los archivos, pudiera resultar un tanto vaga y distante, pues pareciera remitir las causas de esta problemática a fenómenos que se encuentran fuera del alcance de los servidores públicos en lo individual, y particularmente de los archivistas, condenándolos a un resignado y paciente conformismo. Sin embargo, ésta es la única explicación satisfactoria que puede darse a la situación en que se hallan los servicios archivísticos, pues lo realmente asombroso y digno de explicación no son los problemas de los archivos en sí mismos, sino que nuestra Administración Pública los dejase decaer irresponsable y negligentemente. Desde luego, con el prurito de no desbordar esquemas tradicionales, se hubiera podido describir simplemente los mecanismos internos de esta decadencia, señalando el impacto técnico y administrativo que la explosión documental tuvo sobre los servicios archivísticos, pero describir no es explicar: para entender la crisis actual de nuestros archivos es indispensable reconocer que esta crisis es producto de una decisión de la Administración Pública, más que sobre los archivos, sobre sí misma.

La palabra decisión quizá sea demasiado fuerte en este caso, pero no existe otra mejor para expresar que la actitud de la Administración Pública hacia los problemas de los archivos, como se ha insistido, ha sido, y es, determinante. Esta palabra, además, transmite implíci-

tamente una idea igualmente exacta y fundamental: que la actual crisis de los archivos pudo haberse evitado, y que, en consecuencia, es superable. Precisamente con esto se plantea una faceta esencial del tema que se examina en este ensayo, que es la del futuro o, más bien, la de la acción. De poco valdría, en efecto, todo cuanto hasta aquí se ha dicho sobre la razón de ser de los archivos y sobre su evolución reciente en nuestra Administración Pública si ello no hiciera ver su rehabilitación como una tarea urgente, exigida precisamente por las necesidades y características actuales del Gobierno mexicano. Por lo demás, así como las razones más poderosas a favor de esta urgente rehabilitación radican en la propia naturaleza y problemática de la práctica gubernamental, también la concepción y la viabilidad misma del esfuerzo de renovación de los archivos han de examinarse a la luz de sus relaciones con la Administración Pública en general. Debe plantearse, pues, una última cuestión, que atañe directamente a las condiciones y modalidades de tal renovación.

IV

¿Cómo y para qué modernizar los archivos de nuestra Administración Pública?

La importancia de una palabra

Con toda intención se había evitado hasta aquí recurrir al verbo "modernizar", a pesar de que condensa excelentemente muchas de las opiniones del autor acerca de la situación actual y los dilemas que enfrentan no sólo los archivos a la luz de sus vínculos con la Administración Pública, sino la Administración Pública misma. Una de las razones de esta omisión deliberada ha sido que la palabra "modernizar" tiene una connotación prospectiva o constructiva que resultaría inadecuada en relación con los aspectos conceptual e histórico que se analizaron en las dos secciones anteriores de este ensayo; pero más bien, no se había empleado porque, estando tan de moda y siendo tan de buen gusto el lenguaje modernizador, sobre todo en el medio gubernamental, esta palabra ha perdido gran parte de su fuerza expresiva por el uso indiscriminado,

lo que obligaba, antes de usarla, a hacer ciertas precisiones que sólo ahora parecen posibles.

El primer sentido de la palabra "modernizar" que debe precisarse, esperando resuene cuando se aplique a la relación entre los archivos y la Administración Pública, es el de adaptación, ajuste o conformación a realidades nuevas. Se habla de modernizar cuando se reconocen cambios en una situación dada, sean éstos voluntarios o no, que implican o exigen cambios deliberados y simétricos en algún elemento o fenómeno comprendido en esa circunstancia transformada. Así, cuando se habla de modernizar los archivos, lejos de simplemente hacer frases o enunciar buenas, aunque nebulosas intenciones, lo que se hace es establecer un compromiso de cambio basado en la comprensión de su evolución histórica reciente, cuya nota característica, como se ha visto, es la desadaptación originada por la explosión documental. Obviamente, esta desadaptación sólo podrá ser superada mediante la adecuación interna de los servicios archivísticos al desarrollo y dinámica actuales de su entorno natural, que son las instituciones gubernamentales. En este sentido, modernizar los archivos implica sacarlos de su estancamiento y realizar una obra que debió haberse emprendido hace más de 40 años, poniéndolos a tiempo con el tiempo de la Administración Pública.

Es preciso recordar también que la palabra "modernizar" sólo puede emplearse cuando toma por objeto elementos o fenómenos preexistentes a los cambios que sufre la situación que los rodea, en los que se reconoce además cierta legitimidad o necesidad que, lejos de ser anuladas por la transformación de las circunstancias, son refrendadas por ésta, haciendo precisamente que nos preocupemos por establecer la actualidad de dichos

fenómenos o elementos. Así, al aludir a la modernización de los archivos implícitamente se señala, como se ha hecho explícitamente en múltiples ocasiones a lo largo de este ensayo, que ésta es una tarea legítima y significativa, exigida por el propio entorno institucional, dentro del cual, más allá de sus actuales deficiencias, e incluso de su virtual inoperancia, los archivos siguen siendo importantes y necesarios.

Sin embargo, hay que decir que este segundo sentido del término es el más polémico, pues si bien nadie pone en duda que la información y su manejo constituyen aspectos esenciales de la Administración Pública, son pocos quienes infieren de esto, como se ha hecho en este estudio, que sin la modernización de los archivos no podrán resolverse las vitales necesidades que hoy existen en nuestro Gobierno en el campo de la información. Más bien, como también se señalaba, lo que priva es la opinión de que tales necesidades pueden ser resueltas mediante sistemas de manejo de información distintos de los archivísticos, que seguirán desplazando a éstos hasta hacerlos desaparecer. Éste es, pues, un cabo suelto en la argumentación que se ha desarrollado hasta aquí; ahora debe atarse, pues de ello depende que en lo sucesivo pueda plantearse en un sentido imperativo que la Administración Pública, por su propio interés, debe cambiar su política hacia los archivos, basándola en la idea de modernizar(los), y no –como ha ocurrido desde hace tiempo– en la de sustituir(los).

De una política de sustitución a una política de modernización

En esencia, las razones por las que puede afirmarse que la modernización de los archivos y de la Administración Pública son interdependientes, como dos cabos que deben quedar atados entre sí, equivalen a las que ya se han presentado para mostrar el estrecho vínculo que liga a la producción y consulta de información con la naturaleza y desarrollo propios de la actividad gubernamental: en efecto, si el entramado permanente de las instituciones está constituido por los sistemas que permiten a sus componentes intercambiar y conservar ordenadamente información, consiguiendo así la estabilidad y coherencia que es propia de las organizaciones públicas, entonces la adaptación y mejoramiento de estos sistemas de información son requisitos del mejoramiento integral de las entidades gubernamentales.[59] Claramente, sin embargo, este argumento sólo será aplicable a la modernización archivística de existir alguna base para identificar a los sistemas institucionales de información con los servicios archivísticos, como se ha hecho en este ensayo, entendiendo a ambas expresiones únicamente como dos maneras distintas de referirse a una sola realidad. Esta base existe, y es el concepto mismo de documento, o más bien, de documento público.

---

[59] Un análisis más detallado, así como la presentación de algunos estudios de casos sobre el efecto de la modernización de los sistemas de información en el mejoramiento de las actividades sustantivas de las organizaciones puede encontrarse en: Bochino, William A., *Sistemas de información para la administración. Técnicas e instrumentos*, México, Trillas, 1982 y, Gómez Morfín, Joaquín, *La administración moderna y los sistemas de información*, México, Diana, 1981.

En relación con el concepto de documento, como con el de muchas otras cosas, existen casi tantas definiciones como definidores.[60] Convencionalmente, puede partirse de la ya célebre y generalmente aceptada definición que fuera formulada por la UNESCO en 1977, señalando que "documento (público) es toda información registrada, independientemente del soporte material en que se asiente, que haya sido generada, recibida o conservada por una institución en el desempeño de sus funciones".[61] El mérito de esta definición, que aquí se suscribe totalmente, es que destaca expresamente dos aspectos básicos e indiscutibles en el concepto analizado: la diversidad de los soportes documentales es el primero; el segundo consiste en el sentido utilitario de los documentos (públicos). El documento público, en efecto, es información registrada, sin importar si el registro se ha hecho sobre papel, sobre una cinta o disco magnéticos o sobre otro tipo de materiales, pero es también, y sobre todo, información de y para un sujeto específico que la produce o guarda para servir a sus fines. Así, a diferencia de otro tipo de materiales informativos, que pueden

[60] *Cfr.,* Coll-Vinent, Robert, *Ciencia documental: principios y técnicas*, Barcelona, Mitre, 1984; Curras, Emilia, *Las ciencias de la documentación*, Barcelona, Mitre, 1982 y, Chávez, Miguel Ángel (ed.), *La actividad…*, *op. cit.*

[61] Véase UNESCO, *Expert Consultation on the Development of a Records and Archives Management Programme (RAMP) within the Framework of the General Information Programme. Final Report*, París, UNESCO, 1979. Desde luego, ésta es una definición restrictiva, a la cual podían enfrentarse otras más amplias y comprehensivas. Sin embargo, también el campo conceptual de la Administración Pública es restrictivo, y lo que aquí interesa es introducir un concepto de documento relevante para este campo preciso.

adquirirse o consultarse independientemente de nuestras actividades normales, los documentos públicos sólo pueden concebirse en su relación con la actividad institucional que les da origen y sentido.[62]

Sin embargo, la relación entre documentos e instituciones es aún más fuerte de lo que denota esta definición general: como ya se ha señalado, no sólo no hay documentos sin instituciones que los produzcan, sino que toda información institucional es, en esencia, información documental. Por su propia naturaleza, según se mencionaba, las instituciones tienden a objetivar, esto es, registrar la información que intercambian y utilizan sus diversos componentes, formalizando también en alto grado su producción, manejo y conservación. No quiere esto decir, desde luego, que no se presenten fenómenos de comunicación informal dentro de las entidades gubernamentales –como la comunicación verbal–, pero estos fenómenos, en la medida en que no progresen al nivel del registro formal, caen más dentro

[62] Ejemplos claros de ese "otro tipo de materiales informativos", cuya producción y uso no son dependientes y/o exclusivos de la actividad institucional, son los libros, revistas y periódicos manejados por bibliotecarios, hemerotecarios y documentalistas –los archivistas pueden manejar, y de hecho manejan, múltiples materiales impresos, pero sólo cuando poseen relevancia institucional–. Desde luego, los materiales bibliotecarios tienen una enorme importancia para estimular, acumular y difundir el saber y la cultura, en su más amplia acepción, pero desde el punto de vista estricto de la gestión interna de las instituciones son prácticamente irrelevantes: una cosa es que en las dependencias gubernamentales se instalen bibliotecas o se publiquen folletos y libros (normalmente para el servicio del público en general) y otra es que constituyan un verdadero apoyo para sus actividades sustantivas. Sobre las diferencias esenciales entre los materiales y las técnicas archivísticas y bibliotecarias, *cfr.*, Schellenberg, T. R., *Los archivos...*, *op. cit.*

del ámbito individual y privado que en la esfera institucional y pública: en estricto sentido, sólo la información que se plasma en documentos es expresión e instrumento de las instituciones, y se constituye como patrimonio y herramienta eficaz de su gestión. Hablar, pues, como se ha venido haciendo, de información institucional es hablar de documentos; consecuentemente, hablar de los los sistemas de información institucional es hablar de los sistemas documentales de las organizaciones públicas.

El manejo de los documentos institucionales es, como todos sabemos, la función que caracteriza a los servicios archivísticos. En efecto, desde un punto de vista administrativo a éstos puede definírseles como el conjunto de áreas y actividades destinadas al tratamiento y control especializados de los registros que una organización utiliza en sus gestiones, desde que son producidos o recibidos hasta que son eliminados, de no incorporarse y mantenerse en un acervo histórico.[63] Esta vinculación con los documentos de gestión distingue a los servicios archivísticos de cualesquier otros servicios de información, por encima incluso de las diferencias en principios o técnicas que existan frente a ellos. Esta vinculación exclusiva y excluyente los convierte también en el sistema documental orgánico por excelencia y, por tanto, en

[63] Respecto a la concepción moderna de los servicios archivísticos como servicios de administración de documentos, *cfr.,* Schellenberg, T. R., *ibidem*; Evans, Frank. "Modern Concepts of Archives Administration and Records Management", en UNESCO *Bulletin for Libraries*, París, UNESCO, 1970; del propio Evans, "Archivists and Records Managers: Variations on a Theme", en *American Archivist*, Washington, SAA, 1967 y, Ricks, Artel, *La administración de documentos como función archivística*, ICA, 1972.

el sistema de información característico de las instituciones. En este sentido, los servicios archivísticos han sido y seguirán siendo, para bien o, como ocurre ahora, para mal, el eje verdadero y natural de los procesos informativos de nuestra Administración Pública. Por ello, no sólo cabe afirmar que dentro de la agenda de la modernización de la Administración Pública debe incluirse el tema de la información, sino también que este tema, con sus graves problemas e implicaciones, conduce por necesidad a plantearse el de la modernización archivística.

Advertir la relación que existe entre la información institucional y los documentos públicos, así como la que se da entre éstos y los servicios archivísticos, muestra por vía positiva la necesidad imperiosa de una política gubernamental eficaz en materia de modernización archivística. Sin embargo, esta necesidad podría también comprobarse por vía negativa con sólo observar el ruinoso fracaso de otras prácticas informativas actuales de nuestra Administración Pública, que no han podido ni podrán sustituir a los servicios archivísticos, absorbiendo las funciones que éstos han cumplido tradicionalmente dentro de la actividad gubernamental.

Al respecto, ya se mencionaba que una de las condiciones y manifestaciones de la crisis archivística iniciada hace algunas décadas fue el surgimiento y desarrollo de prácticas y sistemas informativos alternativos dentro de nuestra Administración Pública. De hecho, las primeras áreas de información que surgen como alternativa a los servicios archivísticos institucionales en realidad son una caricatura de éstos: se trata de los archivos, o, más bien, "pseudoarchivos" inmediatos y parciales que

[64] Véase *supra*, nota 42.

cada funcionario público empieza a crear o conservar con los documentos necesarios para su actividad particular.[64] El simple hecho de que en la Administración Pública un archivo pueda considerarse personal es un contrasentido absurdo; sin embargo, estos "pseudoarchivos" cunden como una plaga, y llegan a ser, como se sabe, un fenómeno común en las oficinas gubernamentales. En cualquier caso, es cada día más claro que las prácticas pseudoarchivísticas han sido nefastas para la Administración Pública, para la que representan costos, riesgos y desintegración crecientes. Lejos, pues, de haber satisfecho las necesidades y problemas que supuestamente justificaban su existencia, estas prácticas los han agravado, haciendo más penosa la situación de nuestro Gobierno en lo que respecta al manejo de información.

En realidad, descontando a las prácticas pseudoarchivísticas, los intentos que han tenido lugar en nuestra Administración Pública por crear sustitutos de los servicios archivísticos se distinguen por su escrupuloso sexenalismo. De hecho, los siete últimos regímenes han puesto de moda sucesivamente, tras haberlos inventado o copiado, distintos tipos de áreas y servicios de información de gestión, convencidos de la importancia del asunto y de la ausencia de soluciones adecuadas para él. En el Gobierno del presidente Alemán, por ejemplo, existieron áreas que a algún prototecnócrata se le ocurrió llamar "de Logística y Apoyo Documental", mientras que en el del presidente Echeverría lo que estaba en boga eran las "Unidades de Integración Informativa".[65]

Sin embargo, no es necesario hacer mención de cada uno de estos sucesivos intentos por, según se dijera en

[65] *Ibidem.*

1953, "dar una solución definitiva a los problemas de información del Gobierno Federal",[66] pues conocer a uno es conocer a los demás: todos estos servicios documentales alternativos tienen, en efecto, las mismas características esenciales, como son la de ser creados "de arriba hacia abajo", es decir, por instrucciones expresas de los niveles superiores de la Administración Pública, o la de tener una orientación bibliotecológica, aunque maquillada con modelos y lenguajes provenientes de la cibernética, o la de destinarse al personal servicio de los titulares de las Unidades Administrativas, supuestamente en apoyo a la toma de decisiones, o, finalmente, la de no subsistir normalmente más allá del término del régimen que los creó.[67] Basta considerar estas características básicas para advertir que la aparición de estas nuevas áreas, antes que suplir adecuadamente a los servicios archivísticos con cuya decadencia coincide, es tan sólo un síntoma más del proceso de desinstitucionalización que ya se ha comentado, pues son áreas claramente concebidas y desarrolladas con la idea de que el funcionario sexenal redentor y sabelotodo es el protagonista del Gobierno, lo que culmina en el sofisma de que un grupo selecto de empleados públicos bien informados equivale a una Administración Pública bien informada.

Los vicios y desaciertos que han caracterizado a los empeños por encontrar soluciones extra o antiarchivísticas a las necesidades y problemas informativos de nuestra Administración Pública quedan bien acreditados en los dos casos más recientes: los llamados

---

[66] *Cfr., Memoria administrativa de la Secretaría de Gobernación*, México, Talleres Gráficos de la Nación, 1953.
[67] Véase *supra*, nota 42.

Centros de Documentación y las llamadas Unidades de Control de Gestión. Los primeros, como se recordará, recibieron un considerable impulso durante el régimen anterior, para beneficio y contento de los autonombrados documentalistas, es decir, un grupo de bibliotecarios metidos a políticos y de políticos metidos a bibliotecarios. En todo caso, al serles retirado el apoyo con que les había favorecido el hijo de un alto personaje, los Centros de Documentación desaparecieron sin pena ni gloria, o se conservaron tan sólo como sitio de visitas ocasionales e inauguraciones prestigiosas para funcionarios empeñados en mostrar su sólida cultura manteniendo a un equipo de reseñadores de libros y de recortadores de periódicos en la nómina.[68] Por su parte, las Unidades de Control de Gestión tampoco escaparon al destino de lo inútil y efímero: surgidas en 1983, a contrapelo de una austeridad que hacía desaconsejable la creación de nuevas estructuras, desaparecieron apenas hace algunos meses, sin haberse siquiera aproximado al

[68] Desde luego, las opiniones expresadas por el autor no se refieren a la teoría documentalística como tal, o al contenido y propuestas de la llamada ciencia de la documentación, que considera sumamente enriquecedoras y válidas incluso en el ámbito archivístico, sino a la interpretación y aplicación de que han sido objeto en la Administración Pública de nuestro país, con base en la pretensión irrisoria de fincar en los Centros de Documentación "realmente existentes" una política integral de información gubernamental. En México existen magníficos Centros de Documentación, pero son los que se dedican a apoyar la investigación, la educación y la difusión, sea cual fuere la especialidad que cubran –sin excluir, desde luego, la especialidad temática "Administración Pública" o las referidas a los diversos campos sustantivos del Gobierno–; en cambio, los Centros de Documentación que pretenden constituirse en apoyo de la gestión institucional han sido y son un fracaso; una caricatura de sus altos designios.

cumplimiento de las funciones y propósitos que resultaban inciertos y confusos aun para quienes tenían encargado su complimiento.[69] Desde luego, todavía no puede saberse qué nombre se dará a las áreas que reemplazarán a las Unidades de Control de Gestión, tal y como éstas hicieron con los Centros de Documentación, pero cabe esperar, lamentablemente, que en las políticas y prácticas informativas de nuestro Gobierno sigan campeando el funcionarismo y la improvisación que las han distinguido durante las últimas décadas, de no mediar una reflexión seria y atenta sobre el problema de la información desde una perspectiva institucional. Esto debe conducir a plantear en un sentido fuerte el tema de la modernización archivística.

Los puntos sobre las íes

Este sentido fuerte e imperativo que debe atribuirse a la modernización archivística implica, según se ha querido mostrar, reconocerla como un aspecto natural e insustituible de la modernización de la Administración Pública en su conjunto. Sin embargo, lo que en realidad está en juego en este planteamiento no es tanto la política de la Administración Pública hacia los archivos, sino hacia sí misma y sus problemas de información: al hablar de la modernización archivística lo que se afirma es la necesidad institucional de una política coherente y

[69] Nuevamente, el autor desea señalar que sus comentarios sobre este particular no se refieren al concepto o la teoría del control de gestión, entendido como una metodología indispensable en el proceso de programación, presupuestación y ejecución, sino a la práctica real de las Unidades de Control de Gestión establecidas en nuestra Administración Pública.

eficaz para el manejo de la información gubernamental, que debe, eso sí, indispensablemente, tener raíz y orientación archivísticas, tal y como es propio de cualquier Administración Pública.

En este sentido, la modernización archivística de nuestra Administración Pública puede y debe entenderse también como un proyecto abierto, y no como una iniciativa sectaria o retardataria, con la que se tratase simplemente de volver a un pasado ciertamente mejor, pero ya desvanecido, ignorando los nuevos recursos y materiales informativos que son parte fundamental de nuestra realidad actual. La naturaleza archivística de este proyecto de modernización radica, ante todo, en su activo e incondicional compromiso con la dimensión institucional del Gobierno, y con los principios, métodos y criterios que esta dimensión conlleva en lo relativo al manejo de la información gubernamental; de ninguna manera radica en nociones anacrónicas y estáticas, que terminan por identificar falsamente a la actividad archivística con el embodegamiento de papeles.

La modernización archivística ha de verse, pues, como un esfuerzo por reconstruir una dimensión esencial de nuestra Administración Pública, sin soslayar ninguno de los tipos de registros usados en la gestión institucional ni ninguna de las técnicas y tecnologías disponibles para facilitar el adecuado tratamiento y control de la documentación gubernamental.[70] Resulta evidente, en este contexto, que este proyecto se vincula con una idea

genérica del documento como tal, que ya se ha presentado, y con una noción también altamente comprehensiva de las actividades relacionadas con su manejo, que se condensan en la idea de administrarlo: la administración de documentos, o, más bien, la conformación de un sistema de administración de documentos, es, así, la meta fundamental de la modernización archivística.

Hablar de metas es, implícitamente, hablar de método: al señalar que la conformación de un sistema

---

[70] En nuestro país, muchos archivistas siguen viendo con estupor y recelo los nuevos materiales informativos y las nuevas tecnologías para la conservación y procesamiento de información que empiezan a utilizarse en la Administración Pública, sintiéndolos como fenómenos ajenos y enemigos. El buen archivista debe entender que su responsabilidad primordial es el manejo eficiente de los materiales informativos institucionales, cualesquiera que sean sus características y presentación, y que para ello las modernas tecnologías reprográficas y electrónicas, lejos de constituir una amenaza, representan un apoyo del más alto valor, que debe aprender a utilizar. Respecto a la conversión tecnológica y documental de los servicios archivísticos existe abundante literatura. Algunos textos básicos son: Burke, Frank G. "SPINDEX II. An Aspect of Archival Information Retrieval", en *Records Management Journal*, núm. 8, Washington, 1970; Roper, Michael *et al.*, "PROSPEC: A Computer Aplication for the Public Records Office", en *Journal of the Society of Archivists*, núm. 4, Londres, 1972; Leisinger, Albert H., *Microphotography for Archives*, París, ICA, 1968; Wolff, Richard E., "Microfilm as a Management Tool", en *Records Management Quarterly*, núm. 1, Washington, 1967; Nelson, Harold E., "Protection and Storage of EDP Tapes", en *Records Management Journal*, núm. 4, Washington, 1966 y, Rieger, Morris, "Archives and Automation", en *American Archivist*, núm. 29, Washington, 1966. Una bibliografía detallada, aunque ya obsoleta, puede encontrarse en Evans, Frank *et al.*, "Automation, Information and the Administration of Archives: Bibliographic Review", en *American Archivist*, núm. 30, Washington, 1967. Más actualizada y completa es la bibliografía comentada que ha publicado Richard M. Kegner, *Information Management, Machine-Readable Records and Administration*, Chicago, SAA, 1988.

de administración de documentos es su objetivo, esclarecemos el carácter esencialmente metódico y constructivo de la modernización archivística, y nos comprometemos con él. En efecto, la modernización archivística es tanto una propuesta de cambio como una estrategia para conducirlo y culminarlo, atendiendo no sólo a sus expectativas y metas, sino también a la situación concreta en que inicialmente éstas se proponen. En tanto método o camino para lograr una nueva realidad, el proyecto de modernización archivística parte de los propios problemas y fenómenos de la circunstancia actual, estructurándose como una serie de criterios, prioridades y etapas en que se entremezclan y articulan lo posible y lo deseable, como momentos complementarios de este compromiso de transformación. Desde luego, esto conduce a constituirlo en programa, y a sustentar en él la acción, tal como ha ocurrido en los años recientes con el denominado Programa de Modernización Archivística del Gobierno Federal.[71] Por sí mismo, este Programa representa una propuesta acerca del "cómo" que se planteaba al iniciar esta sección del presente ensayo.

Las ideas del autor y de muchas otras personas sobre los aspectos de detalle de este "cómo" se encuentran en el propio texto del Programa de Modernización Archivística, así como en diversas publicaciones y documentos de trabajo que, naturalmente, pueden ser consultados por cualquiera que se interese.[72] En tales condiciones, cabría dedicar nuestra atención en lo que sigue más bien

[71] Véase *Programa de modernización archivística del Gobierno Federal*, México, SEGOB/SPP, 1984. También *infra*, nota 72.

a los aspectos generales del método de una modernización archivística, tratando, por así decirlo, de ver antes el bosque que a los árboles. Este método, efectivamente, se define y entiende mejor si se le ve como la conjunción de tres grandes líneas de cambio interdependientes, de ninguna de las cuales puede prescindirse para lograr resultados concretos y relevantes. Estas líneas son las del cambio técnico, el cambio administrativo y el cambio jurídico de los servicios archivísticos de nuestra Administración Pública.

La primera condición: el cambio técnico

Naturalmente, la vertiente técnica de la modernización archivística no consiste sino en la elaboración e implantación de las normas e instrumentos requeridos para una eficiente administración de documentos, así como en la reorganización y reorientación funcional de los actuales servicios documentales y archivísticos de la Administración Pública, de acuerdo con este paradigma. Para analizar esta vertiente, por tanto, es necesario considerar los principios y la estructura teórica de la administración de documentos, señalando las características y elementos básicos con que se ha desarrollado en

[72] Estas publicaciones y materiales se pueden encontrar en la Biblioteca del Archivo General de la Nación. Para facilitar la localización de los que se citen en lo sucesivo, se agregará a la referencia normal una indicación especial (BAGN), remitiendo para su eventual consulta a dicha área.

nuestro país en estos años recientes, como sustento técnico del proyecto de modernización de los servicios archivísticos.[73]

Habría que empezar recordando que el concepto "administración de documentos" comenzó a utilizarse hacia la década de los cuarenta en algunos países anglosajones, principalmente Estados Unidos de Norteamérica, para designar un conjunto de criterios y técnicas nuevas relacionadas con el manejo de los archivos administrativos. Tales criterios y técnicas buscaban, sobre todo, aumentar la eficiencia y reducir los costos de operación de los servicios archivísticos, lo que es muy explicable si se considera la aparición de un fenómeno de carácter prácticamente mundial, a cuyo surgimiento y consecuencias ya se ha hecho referencia: la explosión documental. Independientemente de las causas de este fenómeno, que ya se han señalado también, los efectos archivísticos y administrativos de la explosión documental pronto adquirieron en todos los países una alarmante gravedad: basta pensar, por ejemplo, en el propio Estados Unidos de Norteamérica, donde en una sola década (los años cuarenta) el Gobierno produjo tantos documentos como los que había producido desde la independencia del país, en 1776, y donde para los cincuenta producía

[73] Pueden encontrarse magníficas exposiciones de conjunto sobre los conceptos y técnicas de la administración de documentos en Benedon, William, *Records Management*, Englewood Cliffs, N. J., Prentice-Hall, 1969; Cameron, Christopher A., *Modern Records Management. A Basic Guide to Records Control, Filing and Information Retrieval*, Nueva York, John Wiley, 1977 y, Place, Irene *et al.*, *Records Management. Controlling Business Information*, Virginia, Reston Publishing Company, 1982.

en un solo año el triple de esa cantidad.[74] Desde luego, con ese ritmo de crecimiento documental los archivos rápidamente alcanzaron dimensiones monstruosas, lo que hacía cada vez más costoso y difícil su manejo y conservación dentro de las Administraciones Públicas.

Este crecimiento incontenible de la masa documental, agravado además por la diversificación cualitativa de los soportes y tipos documentales, realmente amenazaba con devastar no sólo los servicios e instalaciones archivísticas, sino también las actividades y recursos de la Administración. Para enfrentarlo, la solución más obvia radicaba, sencillamente, en no conservarlo todo. De hecho, en estas tres palabras se resume el contenido esencial de la administración de documentos, así como lo que la distingue de la archivística que podría llamarse clásica, basada, según se comentó en su oportunidad, en un principio de conservación exhaustiva de la documentación. No obstante, aunque la noción y la práctica de la eliminación de documentos haya llegado a significar el mayor cambio en la archivística de nuestro siglo, a la que de hecho transformó en administración de documentos, en un principio fue una reacción obligada, pero no una solución en sentido estricto, o por lo menos, una solución que estuviera ella misma exenta de problemas.

Los primeros en cuestionar la idea de que la eliminación de documentos debía aceptarse como una parte fundamental de la teoría y la actividad archivísticas fueron los propios archivistas, o, más bien, un sector de

[74] *Cfr.,* Bess, Glenn, "Search for Efficiency in Federal Records Management", en *American Archivist*, núm. 21, Washington, 1958.

ellos, que la consideraron casi sacrílega, pues se oponía a cuanto durante mucho tiempo habían sentido como su deber, como su ética profesional. Esta posición, ilustrada en la célebre polémica entre Jenkinson y Schellenberg,[75] se basaba en pensar que la obligación principal de un archivista consistía en guardar para el futuro todos los documentos que daban testimonio de algún hecho; sentían, por tanto, que la labor archivística consistía en tender un puente entre el pasado y el porvenir, para el que debían conservar toda evidencia, por mínima que pareciese. Así, ante la presión que ejercía sobre los archivos el desmesurado crecimiento de la documentación, y ante la tendencia de la Administración Pública a deshacerse de una parte de ella, los archivistas tradicionalistas decían que los hechos no hacen derechos, y que un problema básicamente económico no debía trastocar los principios teóricos y éticos de la actividad archivística, por lo que cualquier archivista que se respetase debía oponerse terminantemente a la eliminación de documentos, sea cual fuere la circunstancia con que se quisiese justificar.

Sin embargo, a pesar de la resistencia de algunos grupos, la eliminación de documentos poco a poco fue convirtiéndose en una práctica frecuente dentro de los archivos gubernamentales. Contra quienes se oponían a ella obraba, en primerísimo lugar, la razón de la fuerza, es decir, el pragmatismo de las Administraciones Públi-

[75] *Cfr.,* Evans, Frank, "Modern Concepts…", *op. cit.* Quien desee reconstruir detalladamente las posiciones y los términos de esta polémica, puede consultar, junto con el ya citado Schellenberg, *Los archivos modernos*, y la obra capital de Hilary Jenkinson, *A Manual of Archive Administration*, en la edición de Roger Ellis, Londres, 1965.

cas preocupadas por el desperdicio inútil de recursos destinados a guardar documentos que ya no les eran inmediatamente necesarios, mismos que destruían masivamente, sin detenerse a oír los reclamos de los archivistas más conservadores. Pero contra esta resistencia se iba abriendo también la fuerza de la razón, es decir, la idea de que la eliminación de documentos debía ser analizada sin prejuicios estériles, viendo en ella no un tabú paralizante, sino un estímulo para reflexionar creativamente sobre la actividad archivística, renovándola y mejorando los servicios brindados por ella a las instituciones y a la sociedad.

En los países en que se desarrolló originalmente, esta posición renovadora fue producto, como ya se ha dicho, más que de la reflexión aislada de los archivistas, del esfuerzo conjunto de diversos niveles y áreas de la Administración Pública. Es sumamente significativo e importante advertir, en este sentido, que las primeras propuestas teóricas y metodológicas para afrontar los problemas que se han mencionado fueron producto de comisiones gubernamentales formales, establecidas específicamente para estudiarlos y sugerir soluciones a ellos.[76] En todo caso, tales propuestas fueron ganando cada vez más adeptos entre los propios archivistas, que formularon argumentos técnicos notables contra quienes se resistían a aceptar que fuera legítimo eliminar documentos. Así, frente a los planteamientos tradicionalistas acerca de la conservación exhaustiva de los archi-

[76] Por ejemplo, la célebre Comisión Hoover (*Commission on Organization of the Executive Branch of Government, 1974*), cuyas recomendaciones y gestiones sentaron las bases del actual sistema documental del gobierno de Estados Unidos. *Cfr.,* COEBG, *Records Management in the United States Government: A Report with Recommendations*, Washington, 1949.

vos, se subrayó la diferencia entre conservar papeles y conservar información, lo que también llevó a precisar la idea de que la responsabilidad archivística radicaba en el manejo de la información institucional como tal, independientemente del soporte en que estuviera asentada; además, se señaló el riesgo de que los servicios archivísticos cayeran en la ineficiencia y el estancamiento de no adecuar y aplicar selectivamente sus recursos –como de hecho ocurrió en nuestro país–; se destacaron los problemas que para los propios usuarios presentes y futuros de los archivos implicaba la masificación documental, que, de no atacarse, imposibilitaría su consulta, y terminaría por equivaler para todo efecto práctico a la destrucción que se trataba de evitar; y en fin, se fue dando forma y sentido pleno a la idea de que la archivística, lejos de ser una ciencia celestial e inmutable, constituía una práctica plenamente vinculada a realidades concretas y permeable a las nuevas necesidades y fenómenos que en nuestra época han surgido dentro de la Administración Pública en el campo de la información.[77]

Es cierto que la Historia la hacen los vencedores, pero es cierto también que la historia hace a los vencedores. Del largo debate que hasta aquí sólo ha podido esbozarse salieron triunfantes los partidarios de la renovación de la teoría y la práctica archivísticas porque fueron sensibles al espíritu de los tiempos y supieron dar respuesta

[77] *Cfr.,* UNESCO, *Expert Consultation on the Development of a Records and Archives Management Programme (RAMP) within the Framework of the General Information Programme. Working Document*, París, UNESCO, 1979, en donde se subraya y profundiza el sentido adaptativo que tuvo, desde sus orígenes, el proceso de renovación archivística.

a cuestiones en las que estaba en juego el futuro. No fue, propiamente hablando, una victoria teórica, sino una victoria sobre la realidad; sin embargo, la prenda ostensible de esta victoria sí fue de carácter teórico, y consiste precisamente en toda esa serie de conceptos, métodos e instrumentos nuevos para el manejo de la información institucional que en conjunto se conoce como administración de documentos.[78]

Una vez que se consideran los fenómenos de los que surgió la administración de documentos, y el proceso en que se constituyó como una disciplina coherente, resulta más fácil apreciar su naturaleza y alcances, así como la enorme significación e importancia técnica que tiene para la modernización archivística de nuestra Administración Pública. Como se ha dicho, la administración de documentos nace con la idea de que no todos los documentos pueden ni deben conservarse, que es tanto como señalar que la función archivística concierne más a la información que al soporte en que se asienta, pero se desarrolla teóricamente al tratar de establecer un "cuáles" para ese "no todos", y un "cuándo" y un "cómo" para seleccionarlos.

En efecto, no es suficiente señalar que ni para los archivistas ni para la Administración Pública es posible manejar y resguardar indiscriminadamente la totalidad de la documentación que ésta genera hoy día, sino que es preciso responder a esta situación crítica creando las técnicas que permitan detectar, dentro de la abundante

[78] Sobre el concepto de ciclo vital del documento, conocido también como la "Teoría de las tres edades", *cfr.,* Rousseau, Jean-Yves *et al.*, *Los archivos en el siglo XX*, México, AGN, 1988.

y diversificada masa documental, la parte que puede ser útil, para tenerla disponible en el lugar y el momento exactos en que se requiera, tal y como es responsabilidad primordial de los servicios archivísticos. El análisis de estas cuestiones lleva naturalmente al de los diversos tipos de usos y aplicaciones a que puede estar sujeto un documento dentro de la actividad gubernamental y, consecuentemente, a la postulación del concepto de un ciclo vital, que es, por así decirlo, la piedra de toque, el principio fundamental de la administración de documentos.

Administrar documentos sólo es posible si se reconoce que éstos, como los seres vivos, tienen un ciclo de existencia definido, que se inicia cuando son producidos y usados en el curso de alguna gestión, continúa mientras pueden ser consultados para el desarrollo de las acciones con que se relacionan, y concluye poco a poco, junto con el asunto que determinó su creación, independientemente de la relevancia que la información que contienen pudiera tener desde un punto de vista no institucional. Técnicamente, la primera de las etapas mencionadas puede considerarse como la fase activa, la segunda como la fase semiactiva y la tercera como la fase inactiva del ciclo vital de la documentación. Ahora bien, resulta claro que no todos los documentos que genera y conserva una Administración Pública pueden encontrarse, en el mismo momento, en la misma fase de su ciclo vital, pues algunos de ellos estarán relacionados con actividades que apenas se inician, mientras que otros se referirán a asuntos ya casi terminados, y otros, quizá la mayoría, a asuntos definitivamente concluidos. En estas condiciones, lo que la administración de documentos plantea es harto sencillo: conservar separadamente los documentos, de acuerdo con la etapa del ciclo

vital en que se encuentren, a efecto de especializar los recursos archivísticos disponibles por el tipo y frecuencia de uso de la información; manejar, en pocas palabras, lo que se va a usar y dónde se va a usar.

Como puede notarse, ante las nuevas necesidades y fenómenos que han surgido dentro de la Administración Pública en el campo de la información, la administración de documentos propone un principio de eficiencia esencial: aplicar discriminativamente los recursos archivísticos, según el valor relativo de los documentos. No se pretende ya manejar y conservar pasivamente toda la masa documental, lo que implicaría desperdiciar recursos y capacidad de servicio en lo inútil, desatendiendo crecientemente a los verdaderos requerimientos de información del Gobierno; se busca, más bien, distinguir lo que vale la pena y lo que no vale la pena conservar, eligiendo también las características y los soportes con que la información institucional debe ser producida y manejada, para garantizar así la operatividad y eficiencia de los servicios archivísticos de la Administración Pública. De esta manera, mientras más precisos sean los criterios y las técnicas de selección o discriminación, más productiva y correcta será la actividad archivística, puesto que se orientará directa y exclusivamente al tratamiento de los documentos que así lo ameriten, con un aumento natural de su calidad y potencial de servicio dentro de la gestión gubernamental.

De acuerdo con lo anterior, es evidente que para resolver los problemas que se presentan en este sentido dentro de nuestras instituciones, practicando la administración de documentos, se requiere de dos condiciones determinantes: por un lado, como ya se ha señalado, reorientar funcionalmente los servicios archivísticos,

dotándolos con los elementos que permitan hacer selectivas sus actividades; y, por otro, reestructurar integralmente a estos mismos servicios, organizándolos de forma tal que puedan operar con un alto grado de especialización y coordinación, e intervenir en la planeación y control de todas las etapas del ciclo vital de la documentación. Por lo tanto, estos requerimientos dibujan las acciones que han de seguirse en el aspecto técnico para la modernización archivística de nuestra Administración Pública.

El primer tipo de acciones debe enfocarse hacia la renovación metodológica y tecnológica de los servicios archivísticos. En este caso se trataría, desde luego, de unificar y actualizar sus sistemas de trabajo, introduciendo los conceptos y elementos propios de la administración de documentos. Esto implica desarrollar básicamente dos instrumentos: un Catálogo de Disposición Documental, que establezca valores específicos para cada uno de los tipos documentales que se generan en nuestra Administración Pública, consignando los criterios y normas que se aplicarán, en función del contenido informativo y el soporte, respecto a su circulación, conservación, depuración y uso; además, un Sistema Único de Clasificación Documental que, creando las bases de homologación indispensables para valorar los documentos, permita la especialización sin dispersión con que deben operar los servicios archivísticos. Otro punto importante en este mismo sentido consiste en la introducción y uso de tecnologías reprográficas y electrónicas para respaldar el registro y control de los documentos públicos, facilitando y haciendo más dinámica tanto su propia administración como su consulta y aprovechamiento por parte de las instituciones gubernamentales.[79]

El establecimiento de la estructura o armazón necesaria para la administración de documentos debe ser el foco de interés del otro tipo de acciones técnicas incluidas en el proceso de modernización archivística. En efecto, es indispensable acabar con la multiplicación absurda y la atomización que actualmente se presentan entre los servicios de información de nuestra Administración Pública, formando un sistema documental integrado y completo en el que no existan ni más ni menos elementos que los requeridos para manejar eficiente y coordinadamente la documentación gubernamental desde su origen hasta su disposición final. Esto exige, además de estudiar y establecer las bases de organización y operación del sistema, constituir todos y cada uno de sus componentes, más que con la creación de estructuras nuevas, mediante el aprovechamiento y fusión de las que ya existen, sea en otras áreas de correspondencia y archivo como tales, o sea en otras áreas de nuestra Administración Pública.[80] En este caso, se trataría de desarrollar el llamado sistema Red de Archivos[81] de cada institución gubernamental, integrándolo con una serie de unidades normativas o coordinadoras y de unidades operativas especializadas por fase de gestión (en trámite, semiactiva o inactiva) y por tipo documental (archivo programático, archivo

[79] *Cfr.,* AGN, *Sistema único de clasificación documental* (mecan.), México, 1978 (BAGN); AGN, *Programa de trabajo para el desarrollo del catálogo de disposición documental del Gobierno Federal* (mecan.), México, 1985 (BAGN) y, AGN, *Sistema automatizado de registro y control de documentos federales* (mecan.), México, 1986 (BAGN).

magnético, microfilmoteca, archivos digitales, etcétera). A este Sistema, desde luego, deberían quedar reservados en exclusiva la planeación, manejo y control de toda la documentación oficial.

Al llegar a este punto, sin embargo, es fácil advertir la imbricación que se destaca desde la tercera sección de este ensayo entre la dimensión técnica y otras dimensiones de la problemática y los retos actuales de los servicios archivísticos. Particularmente, es evidente que las acciones que hasta aquí se han delineado desembocan fatalmente en necesidades y dilemas que no están ya relacionados con los principios técnicos o los sistemas de trabajo de estos servicios, sino con el carácter y distribución de sus recursos y, en general, con su situación administrativa. Considérese, por ejemplo, que la implantación de los Sistemas Red de Archivos conlleva forzosamente decisiones de esta naturaleza respecto a la recomposición de estructuras o la reubicación de perso-

---

[80] Como se verá en el inciso siguiente de esta sección, los recursos que la Administración Pública destina al manejo y conservación de documentos son muy abundantes, pero se encuentran pésimamente distribuidos. En este sentido, la conformación del sistema de administración de documentos implica, sobre todo, reorganizar estructuras ya existentes, que deben integrarse y "redimensionarse". Estas estructuras y recursos se encuentran en áreas tales como las oficialías de partes, las mesas de correspondencia, las unidades de seguimiento y control de gestión, los archivos de trámite, los archivos inmediatos, los archivos generales, los archivos históricos, los centros de documentación, las cintotecas, los centros de datos, las unidades de microfilmación, las unidades de fotocopiado, las áreas de diseño y control de formas, entre otras.

[81] *Cfr.,* Segob/SPP, L*os sistemas red de archivos del Gobierno Federal. Normas para la organización y el funcionamiento de los servicios archivísticos de la Administración Pública centralizada*, México, AGN, 1984 (BAGN).

nal. Estos aspectos revisten una importancia fundamental para la solución de la actual crisis de los archivos, tal como, según se vio, la tuvieron en su surgimiento. Por tanto, puede afirmarse que si ha de haber modernización en absoluto, la situación administrativa de los servicios archivísticos debe cambiar.

La segunda condición: el cambio administrativo

El cambio administrativo que se requiere para la modernización archivística también es propuesta de razón: por eso debe entenderse como racionalización.

En primera instancia, como se ha visto, este carácter le viene por plantearse como resultado de una reflexión atenta a los actuales problemas y perspectivas de los servicios archivísticos de nuestra Administración Pública, que delinea las bases técnicas y conceptuales sobre las que tales áreas tendrían que establecerse. En este sentido, el cambio administrativo, lejos de proponerse por sí mismo, como si crecer fuera igual que mejorar, se propone como corolario de un análisis racional que lo justifica y lo engloba: esto lo hace razonable. Por otra parte, nada hay más lógico que empeñarse por llevar las ideas a la realidad, haciendo posible y eficaz el paso de las palabras a la acción. Así, el propósito de transformar los recursos y el estatuto administrativo de los archivos, en la medida en que esto es condición para mejorarlos realmente, resulta una cuestión de honestidad intelectual, así como una consecuencia del compromiso razonado con ellos: esto también lo hace razonable. Sin embargo, lo que más claramente acredita la racionalidad de la propuesta de cambio administrativo de los servicios archivísticos es la propia irracionalidad que hoy priva en la

Administración Pública en este aspecto.

En efecto, diversos estudios realizados recientemente[82] demuestran que nuestra Administración Pública no sólo destina, en conjunto, enormes cantidades de recursos a la creación y manejo de archivos, sino que además los gasta pésimamente. Los problemas comienzan en la misma producción y reproducción de los documentos, donde, de acuerdo con dichos estudios, por cada ejemplar verdaderamente necesario y útil se generan en promedio tres copias irrelevantes, triplicando indebidamente todos los demás costos del sistema documental del Gobierno. Según los datos disponibles, el 83 por ciento de la inmensa cantidad de materiales así generados se distribuye y archiva inmediatamente después en las propias áreas de oficina de las dependencias gubernamentales, que no sólo son excepcionalmente costosas por su acondicionamiento y ubicación, sino que son singularmente inadecuadas y riesgosas para acumular documentación, según confirman los lamentables acontecimientos de septiembre de 1985. En contraparte, para el acondicionamiento e instalación de los locales especiales para archivos se escatiman hasta los recursos más indispensables, condenándolos a no poder recibir ni tratar los documentos que terminarán por acumularse en todo espacio disponible de los edificios públicos, invadiendo incluso las áreas de trabajo.

En seguida, por no contarse con servicios archivísticos adecuadamente constituidos, la gran mayoría de

[82] *Cfr.,* SSA/AGN, *Estadísticas documentales del Gobierno Federal. Diseño conceptual, administrativo y estadístico* (mimeo), México, 1987 (BAGN). Así como los reportes y dictámenes elaborados para cada una de las 22 dependencias federales, y para el conjunto de ellas (BAGN).

los servidores públicos debe dedicar parte de su tiempo a realizar actividades relacionadas con la organización y búsqueda de documentos, distrayéndose de sus funciones sustantivas: los estudios arriba referidos revelan que, en promedio, el personal administrativo y secretarial del Gobierno Federal dedica el 37 por ciento de su jornada a cumplir funciones que de hecho son archivísticas, en tanto que el personal técnico y el profesional destinan el 14 y el 8 por ciento de su trabajo diario, respectivamente, a cumplir con este tipo de actividades. Por lo demás, el tiempo y el esfuerzo así invertido rara vez alcanzan el resultado deseado: de acuerdo con las estadísticas que se comentan, de cada 10 búsquedas documentales que se realizan dentro de nuestra Administración Pública, sólo tres conducen rápidamente a la localización de la información requerida, y, de las siete restantes, sólo dos culminan en el hallazgo de los documentos, aunque con retrasos notables. Esto implica, a la vez obvia y asombrosamente, que el 50 por ciento de las necesidades de información que se presentan en la gestión gubernamental nunca son satisfechas, y ya se sabe que no hay información más cara que la que no existe –o, lo que es lo mismo, no se encuentra.

La documentación mal manejada dentro de las oficinas públicas va creciendo después sin control ni límite alguno, como un tumor canceroso. Dispersos en numerosos archiveros, escritorios y pasillos se acumulan enormes cantidades de materiales, entre los que se mezclan sin orden alguno los que poseen todavía utilidad para la dependencia que los creó y, en proporción abrumadora, los que ya la han perdido. Los estudios disponibles muestran que el 67 por ciento de los documentos y archivos que se conservan en nuestra Administración

Pública podrían ser depurados inmediatamente, liberando los grandes recursos de todo tipo que hoy absorben. Para dar una idea más concreta de la magnitud de esta situación, cabría señalar que en 1984 se estimó que el peso de la documentación depurable que existía en una sola dependencia gubernamental casi alcanzaba las 34 mil toneladas, y ocupaba el 13 por ciento del espacio total con que contaba esa dependencia.[83] Sin embargo, es extremadamente raro que se lleven a cabo programas o acciones de valoración y depuración documental en nuestra Administración Pública: lo usual es simplemente dar de baja la documentación cuando ésta ha alcanzado dimensiones significativas, destruyendo de paso mucha información institucional y socialmente valiosa, o, más comúnmente todavía, adquirir nuevos locales donde arrumbarla, en una especie de carrera que no tiene final.

Entre los factores determinantes de este considerable desperdicio de recursos se cuenta, nuevamente, la improvisación y la dispersión que pueden encontrarse en algunas áreas de nuestra Administración Pública. En muchos casos, por ejemplo, frente a la situación que se ha venido comentando, se hacen proliferar las unidades y los espacios archivísticos, aunque tratando más de ocultar o aliviar temporalmente los problemas que de resolverlos. De esta manera, se ha dado por destinar a cada una de estas áreas recursos cada vez más deficientes y escasos, sin advertir que resultaría mucho más

[83] *Cfr.,* AGN, *Programa de depuración intensiva de archivos de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos* (mecan.), México, 1984 (BAGN).

barata y útil la integración de un sistema documental formado con menos unidades, pero fuertes y funcionales, que la creación interminable de áreas cuya propia debilidad es la condición de su incesante multiplicación. Ocurre, así, de acuerdo con las estadísticas disponibles, que el número de unidades archivísticas formalmente establecidas en las dependencias federales es 52 por ciento superior al necesario, aunque el 93 por ciento de ellas tiene niveles técnicos y administrativos inferiores al mínimo requerido para desahogar satisfactoriamente su carga de trabajo. Ocurre también, según los estudios realizados, que la cantidad de personal archivístico especializado en las propias dependencias es 29 por ciento mayor que el que sería necesario para administrar los documentos que hoy producen, pero el 81 por ciento de este personal se encuentra en los dos rangos más bajos del tabulador salarial, lo que explica perfectamente la poca preparación y disposición profesional, y, desde luego, la poca productividad y calidad del trabajo de la abrumadora mayoría de estos servidores públicos.

Por lo demás, este vaivén entre los falsos ahorros y el despilfarro no sólo se presenta en el manejo de los recursos tradicionales, como los locales y el personal, sino también en el de otros más novedosos, como los equipos y tecnologías reprográficas. Resultan desproporcionadas, en efecto, las cantidades multimillonarias que se gastan en fotocopiado actualmente, cuando se advierte, como ya se señalaba, que la mayor parte de las copias producidas de esta manera no son necesarias, y que sólo provocan un crecimiento en cascada de los costos documentales de la Administración Pública.[84] Asimismo, es cada vez más frecuente que en las oficinas gubernamentales se realicen grandes inversiones para microfilmar o digitalizar

archivos completos, pero con tan poca previsión que únicamente se logra duplicar los problemas que se buscaba afrontar, transponiéndolos a imágenes costosas e inutilizables. A este respecto, es conveniente considerar que, de acuerdo con los datos disponibles, de cada 20 proyectos de conversión micrográfica o digital que se llevan a cabo dentro de nuestra Administración Pública, sólo uno es realizado después de un análisis técnico y financiero que justifique su viabilidad y pertinencia. En casi todos los casos restantes, de haberse efectuado el análisis previo se hubiera encontrado que una combinación de medidas de organización, depuración y acondicionamiento de los archivos microfilmados o digitalizados hubiera resultado más eficaz y hasta seis veces menos onerosa que la conversión realizada.[85]

En resumen, lo barato sale caro. Los anteriores son apenas unos cuantos de los muchos ejemplos que podrían citarse para demostrar el desorden administrativo que se presenta en las áreas y prácticas documentales de nuestra Administración Pública, haciéndolas, además de ineficientes, singularmente dispendiosas. Doctrinalmente, en contraste, la racionalidad adminis-

---

[84] Sobre métodos de evaluación de costos reprográficos, *cfr.,* Microfilm Association of Great Britain, *The Economics of Microfilming and Document Reproduction*, Buntingford, Philip Plumb, 1969; Verry, H. R., "Relative Costs of Duplicating and Photocopying", en *Organization & Methods Bulletin*, núm. 8, Washington, 1953 y, del mismo autor, "Reproduction Processes and their Costs", *ibid*, núm. 62, 1971.

[85] *Ibidem.* Análisis y estudios de casos en nuestra Administración Pública pueden encontrarse en: COTECUCA/AGN, *Conceptos y lineamientos generales para el empleo del microfilm*, México, 1978; *Microfilmación de documentos*, *ídem*, 1979 y, López González, Carlos L., "Los procedimientos micrográficos dentro de la práctica archivística", en *Boletín del Sistema Nacional de Archivos*, núm. 8, México, AGN, 1984.

trativa se ha definido como un equilibrio dinámico entre recursos y actividades, o como la adecuación cuantitativa y cualitativa de los medios y los fines de un sistema administrativo, en términos similares a los del concepto más común de productividad.[86] Nada, entonces, más irracional que algo costoso y malo, como los actuales servicios archivísticos. La modificación de tal situación se constituye así en esfuerzo obligado de racionalización que también justifica y perfila al cambio administrativo como un aspecto esencial del proyecto de modernización archivística.

Enfatizar y acreditar este aspecto del cambio administrativo en los archivos resulta fundamental, toda vez que el mayor obstáculo opuesto en años recientes a dicho cambio –y, con él, a la modernización archivística como tal– ha radicado en la reticencia que ciertas áreas de la Administración Pública han mostrado hacia la renovación de los recursos y el estatuto de estos servicios, aduciendo necesidades de racionalización impuestas por la estrechez presupuestal.[87] En realidad, precisamente estas necesidades debieran ser un estímulo para impulsar la pronta y eficaz transformación de los servicios archivísticos, cuyos actuales problemas, como se ha mostrado, tienen también un impacto económico sumamente elevado. Aunque éste no es el único motivo –y ni siquiera el más importante– para empren-

[86] *Cfr.,* Fuenzalida Dublé, Jaime, "¿Qué es la racionalización de la administración pública?", y Herrera Ferrada, Asarías, "Cómo entendemos la racionalización de la administración pública", ambos en *Revista de Administración Pública*, núm. 13, México, INAP, 1959.

der tal transformación, por lo menos debería borrársele de la lista de pretextos que se esgrimen para desvirtuar o diferir a la modernización archivística, incorporándolo a la lista de sus justificaciones y beneficios. No debe olvidarse, en este sentido, que la administración de documentos desde sus orígenes ha buscado optimizar el aprovechamiento de los recursos que las Administraciones Públicas destinan a la creación y manejo de archivos, donde ha alcanzado un éxito que demuestran numerosas experiencias concretas. En el caso de nuestro país, por ejemplo, las estimaciones realizadas con base en los estudios descritos permiten afirmar que, de realizarse los cambios que se requieren para constituir un sistema de administración de documentos, los costos que representan los servicios archivísticos podrían reducirse en algo más del 60 por ciento, disminuyendo también los gastos de operación de la Administración Pública, que hoy abultan indebidamente.

Sin embargo, es fácil advertir que lo que verdaderamente suscita la contumaz reticencia a modificar la situación administrativa de los archivos públicos no son los afanes racionalizadores, sino el poco aprecio e interés que actualmente existe hacia estas áreas, haciendo parecer un desperdicio el esfuerzo o los recursos que se dedicasen a su renovación. Casualmente, como ya se señalaba, esta actitud es precisamente la que conduce al desperdicio que se decía evitar, ya que a la larga, lejos de

[87] Una descripción de las políticas, métodos y resultados de la racionalización del sector público, emprendida en años recientes, puede encontrarse en Secretaría de Programación y Presupuesto, *Reestructuración de las finanzas públicas (gasto público)*, México, FCE, 1988 (Colección Cuadernos de Renovación Nacional, vol. VI).

impedir que el manejo de los archivos absorba esfuerzo y recursos crecientes por parte del Gobierno, tan sólo provoca que se les invierta constantemente y mal. La devaluación de su dimensión archivística, en efecto, ha llevado a la Administración Pública a quedar entrampada entre el despilfarro y la ineficiencia, y entre el crecimiento incontrolado y la debilidad en que hoy se debaten las áreas y las actividades vinculadas con la producción y la conservación de la documentación oficial. En tales condiciones, lo que en realidad se pone en juego al plantearse el cambio administrativo en los servicios archivísticos es, antes que una transformación cuantitativa, una transformación cualitativa, que rescate y actualice el estatuto institucional que corresponde a estos servicios, y permita a la vez establecer bases adecuadas para su operación y desarrollo. Consecuentemente, el sentido natural de ese cambio no radica en el incremento de los recursos asignados a los archivos, que incluso ya se les destinan en demasía, sino en su mejoramiento y, más aún, su revaloración, buscando, desde luego, reducir y optimizar los costos del sistema documental de la Administración Pública, pero también, y sobre todo, aumentar la relevancia y calidad de la función que éste cumple dentro de la gestión gubernamental.

De acuerdo con lo anterior, resulta que la primera y más importante de las tareas necesarias para la renovación administrativa de los servicios archivísticos es también la más directa y sencilla, al menos desde un punto de vista presupuestal: se trata, simplemente, de la revisión y replanteamiento del estatuto de estos servicios, así como del cambio de su adscripción institucional, con base en una concepción más justa y rigurosa

de su verdadero carácter y utilidad dentro de la Administración Pública. Al respecto, como se sabe, prácticamente en todas las entidades gubernamentales hoy día se considera a los archivos como áreas adjetivas, y se les ubica en consecuencia entre los llamados "Servicios Generales", integrándolos en las unidades que se encargan de brindarlos.[88] Sin embargo, cabe recordar, como se comentó en la sección anterior del presente ensayo, que este criterio aparentemente tan lógico y unánime en realidad surge y se generaliza en años muy recientes, como una expresión más de la crisis de los archivos, que, naturalmente, junto con la decadencia de los mismos, trae aparejados el deterioro de su estatuto orgánico y la pérdida de su identidad institucional. Históricamente, en efecto, la caracterización de los archivos como áreas de apoyo administrativo constituye una fractura del concepto y sentido sustancial de su función dentro de la actividad pública, que se suma a los demás fenómenos aberrantes que se presentan en su evolución y operación durante las últimas décadas. Tal deformación, al desvirtuar o impedir la percepción de la razón de ser de los archivos, los condena al menosprecio y al olvido, haciendo cada vez más estéril y confusa su relación con el resto de la Administración Pública. Todos sabemos que para que la semilla germine es necesario sembrarla en terreno fértil: la reconceptualización y reubicación de los servicios archivísticos se impone, por tanto, como una cuestión a un tiempo urgente y esencial, en la que

[88] Sobre este particular, *cfr., Boletín de estudios administrativos*, núm. 3, *op. cit.* Además, Pichardo Pagaza, Ignacio, *Introducción a la administración pública de México. II: Funciones y especialidades*, México, INAP, 1984.

es obligado volver a pensar sobre y desde el concepto mismo del Gobierno.

Por ser plenamente consistente con la materia de que trata este ensayo, desde las primeras páginas se había propuesto y explorado la concepción del aparato gubernamental como un sistema complejo, abierto y dinámico, subrayando su importancia dentro de la teoría y la práctica de la Administración Pública moderna. De acuerdo con este enfoque, cuya presentación conviene ahora completar, las instituciones públicas pueden considerarse como sistemas administrativos, es decir, como conjuntos de elementos que comparten ciertos fines y ciertos mecanismos de vinculación que les permiten actuar de manera organizada, en constante interacción con el medio ambiente institucional y social del que reciben sus recursos y demandas. Más aún concibiéndola como un sistema formado a la vez por un cúmulo de sistemas internos, este enfoque postula la existencia de diversos procesos y fenómenos propios de la naturaleza sistémica de la Administración Pública, que son condiciones y características de su subsistencia y operación.[89]

Específicamente, al adoptarse para el estudio de un órgano administrativo, el enfoque sistémico conduce a identificar algunos elementos y estructuras característicos que pueden verse como subsistemas del sistema administrativo o como sistemas en sí mismos, compuestos a la vez por una serie de elementos y estructuras

propios, destinados a cumplir las funciones más particulares que les conciernen. Tradicionalmente se ha considerado que se pueden identificar tres subsistemas básicos dentro de cualquier sistema administrativo, independientemente de las actividades específicas que desarrolle. Estos subsistemas son el de regulación (que algunos dividen en dos: de dirección y de adaptación), el de conversión (que algunos llaman sustantivo) y el de mantenimiento (que algunos llaman adjetivo).[90] El subsistema de regulación está formado por los elementos y estructuras que planean, dirigen, coordinan, evalúan, controlan y adaptan la operación del sistema administrativo en su conjunto; por su parte, el subsistema de conversión se compone de los elementos y estructuras que transforman las atribuciones y recursos del sistema gubernamental en productos y servicios concretos; finalmente, el subsistema de mantenimiento está integrado por los elementos y estructuras que distribuyen y ofrecen dentro del sistema los insumos y recursos que sus diversas áreas necesitan para operar.

Obviamente, de acuerdo con este enfoque, el estatuto y la adscripción de cualquier componente de la Administración Pública dependerán del carácter y la proyección

[89] Entre la abundante literatura disponible sobre la teoría general de sistemas y su aplicación a la Administración Pública, pueden destacarse: Von Bertalanffy, Ludwig, Teoría..., *op. cit.*; Rotundo Paul, E., *Introducción a la teoría general de sistemas*, Caracas, Universidad Central de Venezuela, 1985; White, Michael (ed.), *Managing Public Systems: Analytic Techniques for Public Administration*, Massachusetts, Dexbury, 1980; Campero Cárdenas, Gildardo (ed.), *Teoría general de sistemas y administración pública*, San José, EDUCA, 1977 y, Carrillo Castro, Alejandro, *La reforma...*, *op. cit.*

[90] *Cfr.,* White, Michael (ed.), *Managing...*, *op. cit.*

de las funciones que realice dentro del sistema gubernamental, como parte de sus mecanismos de regulación, de conversión o de mantenimiento. Al respecto, como es sabido, dentro de la propia teoría de sistemas se ha dedicado una atención excepcionalmente constante y profunda al análisis de la función sistémica de la información, así como a entender la integración y funcionamiento de los componentes informativos de un sistema.[91] En este sentido, no sólo se encuentra unánimemente acreditada y reconocida la enorme importancia de la información como factor de cohesión interna y conservación de todo sistema, sino también que un sistema de información es, en esencia, un sistema de regulación, o parte de un sistema de regulación. Por ejemplo, volviendo al caso de la Administración Pública, es evidente que la información es la principal herramienta de sus áreas reguladoras, que no podrían cumplir sin ella ninguna de sus actividades; más aún, puede decirse que estas actividades –dirigir, coordinar, evaluar y adaptar el funcionamiento del sistema administrativo en su conjunto, según se decía– consisten fundamentalmente en captar, procesar y distribuir información, tal como es propio de todo proceso de decisión y control.[92]

En particular, como se ha insistido en este ensayo, la información se genera y se transmite en las instituciones gubernamentales básicamente en forma de documentos,

---

[91] *Cfr., supra*, nota 17. Además, Greenwood, William I., *Teoría de decisiones y sistemas de información*, México, Trillas, 1978; Patz, Alan *et al.*, *Control administrativo y sistemas de toma de decisiones*, México, Limusa, 1982 y, Beers, Stafford, *Decisión y…*, *op. cit.*, tres excelentes trabajos sobre la función sistémica de la información y de los sistemas de información.

y se acumula en forma de archivos. Esto hace de los servicios archivísticos –es decir, del sistema documental– el sistema de información por excelencia de la Administración Pública, y, consecuentemente, uno de los componentes esenciales de sus mecanismos de regulación. Así lo muestra claramente la relación que guardan dichos servicios con los diversos eventos de dirección y adaptación que tienen lugar dentro del sistema gubernamental: en la planeación, para empezar, los archivos sirven como memoria referencial y como acervo de datos y antecedentes indispensables para el análisis prospectivo; además, los documentos son el instrumento natural para conducir y coordinar las actividades cotidianas de las organizaciones públicas, dando pleno sustento a la toma de decisiones en todos sus niveles; en el campo del control, finalmente, los documentos y archivos funcionan como testimonio objetivo del curso concreto de la gestión institucional, y de las particularidades y resultados que implica. Por lo tanto, a los servicios archivísticos deben corresponder el estatuto y la adscripción propios de los elementos que conforman el subsistema de regulación del Gobierno.

No es lo mismo, desde luego, ser una bodega de papeles (inútiles) que un acervo de información: ésta es, sin embargo, como se habrá notado, la confusión predominante en la situación administrativa de los servicios archivísticos. En el fondo, efectivamente, concebir a los archivos como áreas adjetivas o de mantenimiento es reflejo de su falaz identificación como depósitos de los desechos documentales de la Administración Pública. Ya se ha dicho que esta concepción errónea, lejos de ser un

[92] *Cfr.,* Beers, S., *ibidem.*

simple desliz teórico o una cuestión de apreciación, ha contribuido decisivamente al descrédito y la decadencia de la dimensión archivística del Gobierno. No podría ser de otra manera, pues, evidentemente, las condiciones necesarias para la buena operación de los mecanismos de regulación de la Administración Pública son muy distintas a las que requieren sus órganos de mantenimiento. Por su propia naturaleza, en efecto, es característico de estos órganos actuar con base en las demandas recurrentes del resto del sistema administrativo, sin ocuparse, como lo hacen los órganos de regulación, del contenido y orientación de las tareas que realizan las áreas a las que brindan su apoyo.[93] Así, ubicados dentro de las estructuras adjetivas de la Administración Pública, los servicios archivísticos transitan irremediablemente del manejo de información al almacenaje de papeles, y caen, por lo que respecta a sus funciones sustanciales, en la pasividad e ineficiencia, dejando de ser un instrumento para el desarrollo de la gestión gubernamental, y convirtiéndose en un cementerio donde enterrar precisamente cuanto ha dejado de ser útil en ella. De esta manera, ni siquiera es extraño que se haya terminado por ver en los archivos un lastre del que hay que deshacerse, y no un apoyo al que hay que aprovechar, segregándolos de la labor diaria de las instituciones, a la que por las propias necesi-

[93] *Cfr.,* Pichardo Pagaza, Ignacio, *Introducción…*, *op. cit.*

dades e intereses de la actividad pública debieran estar vinculados de manera estrecha y permanente.

Naturalmente, la deformación del estatuto de los servicios archivísticos no puede desligarse, según se sugería páginas atrás, del propio deterioro de otros mecanismos y procesos de regulación interna del Gobierno.[94] Esto no es menos válido respecto a los orígenes que respecto a las consecuencias de la actual concepción adjetiva de los archivos, cuyo impacto nefasto en la evolución reciente de estas áreas no ha dejado de reflejarse en el conjunto de las actividades de coordinación y control que se realizan dentro de nuestra Administración Pública. Dada la naturaleza y utilidad específicas de los servicios archivísticos, la revisión y replanteamiento de su ubicación institucional constituye, pues, además de una condición para su modernización efectiva, un requisito para el fortalecimiento de las funciones regulatorias del sistema gubernamental. Como también se había dicho, la medida más natural en este campo prácticamente no exige esfuerzo ni recurso alguno, aunque de ella puedan esperarse beneficios enormes e inmediatos: sacar a las entidades documentales de las áreas de apoyo administrativo o de servicios generales, y adscribirlas a las áreas directivas de las instituciones gubernamentales, en un concepto parecido al que en su oportunidad rigió la ubicación de

[94] Sobre las características y problemática de los sistemas de control en la Administración Pública de nuestro país, pueden consultarse: Pichardo Pagaza, Ignacio, *idem*; Navarro, Victoria (ed.), *Empresas públicas y sistemas de control gubernamental en América Latina*, México, INAP, 1984, y los trabajos presentados por la delegación mexicana que participó en el Seminario Franco-Mexicano sobre la Fundación de Control en la Administración Pública, publicados en la *Revista de Administración Pública*, núm. 24, México, INAP, 1973.

las Unidades de Control de Gestión. Al respecto, apelando a la analogía que ya se había propuesto, cabría subrayar que, así como el sistema nervioso conecta en el cerebro, el sistema documental debe estar directamente unido a los órganos reguladores de la Administración Pública, a riesgo de atrofiarse y volverse inútil. Desde luego, además del cambio de adscripción, existen muchas otras medidas de carácter organizacional que podrían contribuir al mejoramiento administrativo de los servicios archivísticos, tales como la reestructuración e integración de las unidades documentales, o la elevación de sus niveles jerárquicos.[95] En todo caso, estas acciones sólo tendrían resultados relevantes de antecederles el replanteamiento del estatuto institucional de dichos servicios; por otra parte, es de esperarse que, al presentarse esta condición esencial, las demás medidas recomendables vayan dándose de manera natural, sustentadas en una imagen renovada y fortalecida de la función archivística para la Administración Pública.

Sin embargo, como se recordará, se había señalado que la transformación de la imagen y el estatuto de los servicios archivísticos, no obstante su significación y trascendencia, representa sólo uno de los campos de acción para la renovación administrativa de éstos. El otro campo por atender en este renglón es, lógicamente, el del mejoramiento de sus recursos humanos y materiales, partiendo de la ya mencionada intención

[95] Al respecto, resulta del mayor interés el excelente estudio de Teal, Jean, "Organizational Placement of the Records Management Function within the Federal Government", en *Records Management Journal*, núm. 5, Washington, 1967. Además, *cfr.,* Segob/SPP. *Lineamientos para la reorganización administrativa de los servicios archivísticos de las dependencias federales (proyecto)* (mecan.), México, 1987 (BAGN).

de disminuir los costos y aumentar la eficiencia de las áreas documentales. En la medida en que la anarquía y la improvisación han condicionado los problemas que hoy privan en este aspecto, resulta obvio que el diseño y desarrollo de una política de estandarización constituye la principal estrategia de cambio de los recursos archivísticos. Se trataría, en este sentido, de precisar y prescribir institucionalmente el perfil y las características que deben poseer el personal y los bienes muebles e inmuebles de los servicios archivísticos del Gobierno, así como de establecer y operar los mecanismos y controles con que se debe contar para que tales recursos se desarrollen o incorporen en todas sus áreas internas. Como puede advertirse, estas tareas no son ajenas al proceso de reconceptualización y reubicación de los archivos, que, apoyándose en ellas, también las sustentarían; asimismo, puede notarse que estas tareas perfilan sendos programas para la profesionalización del personal, por un lado, y, por el otro, para la normalización de los locales, el mobiliario y el equipo asignados dentro de la Administración Pública al tratamiento y control de la documentación oficial.

Actualmente, un programa adecuado de profesionalización del personal archivístico tendría que atender tanto al aspecto salarial como al técnico-laboral de la actividad. En el aspecto salarial se requeriría, en principio, la rectificación de los criterios vigentes dentro de nuestra Administración Pública para la remuneración de los archivistas, a los que, según se ha dicho, hoy se asignan percepciones irracionalmente bajas, equivalentes a las del personal de intendencia y de mantenimiento, como si fuera igual manejar una escoba o una brocha que la información institucional. Salta a la vista que

para contar en este campo con personal mejor calificado y más productivo es indispensable ofrecer a la actividad archivística un reconocimiento y una remuneración que realmente correspondan con su naturaleza e importancia para la gestión gubernamental, haciendo más atractivo y estimulante su ejercicio. Al efecto, resultaría muy conveniente la creación de una rama especial para la administración de documentos dentro del Catálogo de Puestos del Gobierno Federal, así como la reclasificación selectiva y gradual de una parte del personal archivístico en funciones.[96] Empero, es evidente que el establecimiento de nuevas categorías salariales sería inútil y retórico de no acompañarse con mecanismos eficaces de reclutamiento y desarrollo profesional dentro de los servicios archivísticos –también, desde luego, en la perspectiva de la administración de documentos–, que permitan seleccionar y preparar para un desempeño cada vez más riguroso y competente a los servidores públicos dedicados a esta actividad. En este sentido, además de los mecanismos de selección y escalafón configurados en el propio Catálogo de Puestos, debería ponerse en marcha al menos un Sistema de Capacitación[97] congruente con las demás necesidades y expectativas de profesionalización para la modernización archivística.

Por su parte, las tareas destinadas a la normalización de los locales, el mobiliario y el equipo archivísticos simplemente podrían incluirse en los programas de estandarización y control de la adquisición y uso de recursos

[96] *Cfr.,* AGN, *Descripción y evaluación de puestos para la rama "Administración de documentos" del Catálogo de puestos del Gobierno Federal* (mecan.), México, 1988 (BAGN).

materiales que se encuentran establecidos desde hace tiempo en nuestro Gobierno.[98] De esta manera, así como todas las áreas de la Administración Pública deben sujetarse a ciertos lineamientos y restricciones para comprar vehículos o para contratar oficinas, cabría también regular la forma en que instalan y acondicionan sus unidades archivísticas. Las normas a observar en esta materia deben desarrollarse con base en criterios de eficiencia, seguridad y economía, atendiendo a las necesidades específicas que existen en los diversos tipos de órganos y actividades documentales.[99] Lo más importante, naturalmente, es que estas normas no se limiten a enunciar un deber ser o un ideal técnico, sino que tengan una verdadera fuerza obligatoria, induciendo un mejoramiento real de los bienes muebles e inmuebles de los archivos públicos. Como en todo programa de normalización, este mejoramiento se irá dando gradualmente y a largo plazo, en la medida en que se controlen las nuevas asignaciones de recursos materiales para tales áreas. Sin embargo, las acciones correspondientes deben emprenderse de inmediato, convergiendo con

[97] *Cfr.,* AGN, *Sistema de capacitación archivística del Gobierno Federal* (mecan.), México, 1988 (BAGN).

[98] Coordinados actualmente por la Secretaría de Programación y Presupuesto, a través de la Dirección General de Normatividad de Obras Públicas, Adquisiciones y Bienes Muebles.

las demás tareas de racionalización requeridas para el cambio administrativo de los servicios archivísticos. Las propias áreas archivísticas podrán tener participación en su diseño y vigilancia, concurriendo con las demás instancias pertinentes.

La tercera condición: el cambio jurídico

Como se ha comentado, la función primordial del sistema documental de la Administración Pública es la de institucionalizar la actividad gubernamental, dándole continuidad y orientación acordes con el carácter público y permanente de los fines que persigue. La propia institucionalidad, por así decirlo, del sistema documental es un requisito evidente para que éste cumpla cabalmente con tal función sustancial, apoyando así, en el ámbito que le corresponde, el correcto desarrollo de las tareas del Gobierno. Esta condición se establece básicamente en dos niveles: en primer lugar, en la concepción de los servicios archivísticos como instrumento y patrimonio de la Administración Pública, y en el compromiso de ésta con su preservación e integridad; y, en segundo lugar, en la regulación institucional de la conformación y manejo de tales servicios, a través del control de los recursos y los acervos, así como de la formali-

[99] La literatura internacional sobre este tema es muy amplia, y, dado el grado de estandarización que existe en la materia, puede resultar de gran utilidad para el diseño de las normas a observar en nuestro país. Por lo demás, en México existen también numerosos estudios sobre las características y requerimientos mínimos que deben poseer los recursos materiales archivísticos. *Cfr.*, por ejemplo, los diversos artículos publicados en el *Boletín del Sistema Nacional de Archivos*, núm. 8, *op. cit.*

zación de las actividades relacionadas con la producción, tratamiento y uso de los documentos y archivos. Según se desprende del análisis realizado en los incisos anteriores, actualmente existen en ambos aspectos graves problemas y limitaciones en los órganos gubernamentales de nuestro país. Para superarlos, sin embargo, no bastaría con llevar a cabo los cambios técnicos y administrativos que se han examinado, sino que se requeriría además una profunda reforma del marco legal que rodea a la actividad documental, atendiendo precisamente a su plena institucionalización. Por ello, el cambio jurídico constituye también una faceta esencial del proceso de modernización archivística.

Al respecto, cabe señalar que a lo largo de toda la historia la relación entre el derecho positivo y la actividad archivística ha sido muy estrecha. Sea, en efecto, que se les considere como registro o testimonio de las funciones y responsabilidades del propio Estado, o como prueba de los derechos y obligaciones de los particulares en los campos que son objeto de la intervención estatal, la existencia de los archivos sólo puede concebirse en virtud de la ley o la costumbre que justifica su guarda. Hoy día, por ejemplo, en todas las ramas del derecho público y del privado se reconoce a los documentos gran importancia evidencial y procesal, concediéndoles cabal valor jurídico. Esto ha llevado a algunos autores contemporáneos a caracterizar a los archivos como "arsenal de la ley", enfatizando una de sus funciones más tradicionales.[100]

Sin embargo, la relación entre el derecho y los archivos no se agota en la función que éstos cumplen dentro del sistema jurídico: así como puede decirse que los archivos son arsenal de la ley, puede decirse también que la ley ha sido y es arsenal de los archivos. Desde sus

orígenes, efectivamente, la actividad archivística ha sido objeto de regulaciones y normas de carácter legal, en las que se hace patente el interés del Estado por tutelar e institucionalizar el manejo y conservación de los documentos públicos. Estas prescripciones han marcado profundamente el desarrollo de las prácticas archivísticas, dándoles orientación y contenido. En este sentido, con toda razón se ha llegado incluso a afirmar que "la noción de legislación archivística se encuentra íntimamente ligada a la noción misma de archivos".[101]

La ley es, pues, tanto condición como recurso constante y esencial de los servicios archivísticos. Particularmente, es muy explicable la importancia que reviste lo jurídico para la actividad archivística: sólo la ley, dada la relativa estabilidad y el orden que imprime dentro de la vida social, puede sustentar una tarea que exige tanta continuidad como es la de preservar documentos organizadamente. Por encima de los cambios políticos y administrativos, la ley vincula a los archivos públicos –ellos mismos elementos de continuidad dentro de esos cambios– con lo que tiende a perdurar en el Estado, reservando a éste la responsabilidad de conservarlos. Así, aunque con el curso del tiempo hayan variado la concepción y la composición de los archivos, su existencia y operación siempre se han basado en una idea de permanencia que la ley invoca, consagrándola y haciéndola viable.

En la medida en que la integridad física y la estabili-

---

[100] Véase Rousseau, Jean-Yves *et al.*, *Los archivos...*, *op. cit.*, y, Evans, Frank, "Modern Concepts...", *op. cit.*

[101] Véase Duchein, Michel, "La legislación archivística", en *Boletín del Sistema Nacional de Archivos*, núm. 10, México, AGN, 1985.

dad técnica de los servicios archivísticos resultan indispensables para que éstos cumplan adecuadamente su función institucional, la calidad y atingencia de las prácticas documentales de la Administración Pública dependen también del marco legal en que se sustentan. En este sentido, la revisión y actualización de la legislación documentaria ha sido una preocupación común a aquellos países donde se ha impulsado la modernización archivística, respondiendo a las nuevas necesidades y problemas de los Gobiernos en el campo de la información. Actualmente, con el surgimiento y generalización de los principios y métodos de la administración de documentos, se han desarrollado en todo el mundo diversas experiencias de reforma legal. Así, por ejemplo, la antigua cuestión relativa al estatuto jurídico del documento y la obligatoriedad de su preservación, hoy día se asocia con las diversas respuestas legales que suscita el problema de la valoración y la depuración documental, tan propio del presente; por otra parte, aunque sigue siendo relevante la reglamentación de la organización y los procedimientos archivísticos, la perspectiva tradicional en este campo empieza a ser reemplazada por una visión más compleja y abierta, que reconoce la multiplicación cuantitativa y la especialización cualitativa de las unidades archivísticas, así como la diversificación de los soportes y tipos documentales; finalmente, si bien se mantienen en lo sustancial las nociones convencionales sobre el sujeto y el objeto de la legislación archivística, éstas se han comenzado a ampliar en años recientes, incluyendo más usos y usuarios de los documentos públicos, así como nuevas figuras y responsabilidades respecto a su producción y manejo.[102] En resumen, pues, el actual panorama legislativo de los servicios archivísti-

cos es mezcla de viejas y nuevas cuestiones, catalizadas por una convicción que es tan antigua como los archivos mismos: que el espacio institucional de éstos debe emanar de la ley. Partiendo de esta convicción, es claro que la creación de una legislación archivística consistente y adecuada es uno de los retos más importantes que se plantean a la Administración Pública de nuestro país, pues de ello depende que la actividad documental cuente con bases sólidas para resolver los problemas que hoy afronta, ganando el futuro.

De hecho, entre los problemas que afronta nuestra Administración Pública en materia documental ocupan un lugar destacadísimo el propio rezago e insuficiencia del marco jurídico de la actividad archivística. En la actualidad, efectivamente, la legislación archivística federal es obsoleta, omisa y contradictoria, y se encuentra dispersa en numerosas disposiciones del más variado carácter e intención, que, por lo demás, pocos conocen y menos observan. Junto a ordenamientos generales anacrónicos y confusos se da una gran proliferación de disposiciones casuísticas, libradas al criterio y la buena voluntad de quienes las interpretan y aplican; además, junto a una cantidad excesiva de disposiciones de carácter cultural, atentas tan sólo a aspectos subsidiarios de

[102] Puede encontrarse una completa descripción y selección de fuentes sobre la legislación archivística mundial en: *Archival Legislation. I. Europe, Part I: Allemagne-Islande*; *Archival Legislation. I. Europe, Part II*: *Italie-Yougoslavie*; *Archival Legislation. II. Africa-Asia y, Archival Legislation. III. America-Oceania*, publicados en la colección Archivum, del Consejo Internacional de Archivos, vols. XVII (1967), XIX (1969), XX (1970) y XXI (1971), respectivamente, Múnich, K. G., Saur Verlag.

la actividad archivística, se encuentran grandes vacíos en la reglamentación administrativa relativa a la integración y operación de los archivos, lo que impide encauzar mejor el manejo de los documentos públicos dentro de los órganos de Gobierno; para colmo, la utilidad de la escasa legislación archivística relevante prácticamente queda anulada al no contarse con disposiciones complementarias para garantizar su cumplimiento, proveyendo las medidas preventivas o correctivas necesarias.[103] Desde luego, considerando las condiciones en que se encuentran los servicios archivísticos en otros órdenes, estas deficiencias resultan casi lógicas, aunque no por ello son menos alarmantes: en una época en que la información se constituye como materia prima de un número cada vez mayor de actividades sociales y gubernamentales, y en que todas las organizaciones y comunidades se empeñan por explotarla mejor, nuestra Administración Pública ni siquiera cuenta con los instrumentos legales indispensables para controlar y aprovechar sus propios recursos informativos, lo que la coloca en una posición de creciente desventaja y dependencia para desarrollar sus funciones y alcanzar sus fines.[104] En este sentido, legislar sobre la información gubernamental es cubrir una de las lagunas más delicadas que existen en nuestro derecho administrativo, dotando a las entidades públicas de las atribuciones e instrumentos que requieren para actuar con mayor solidez y eficacia. La reforma de

[103] Una completa descripción y análisis crítico de la actual legislación archivística mexicana puede encontrarse en los artículos del *Boletín del Sistema Nacional de Archivos*, núm. 10, *op. cit.*, y del núm. 11, México, AGN, 1985.

la legislación documentaria debe verse, así, como parte del empeño por actualizar y profundizar la capacidad institucional del Gobierno.

En efecto, a diferencia de lo que ha ocurrido en otros países, donde la reforma del marco legal de los servicios archivísticos ha procurado la liberalización del acceso a la información gubernamental, el propósito prioritario y sustancial de nuestra reforma jurídica debe ser, como se había señalado, la institucionalización de las prácticas documentales de la Administración Pública. Este deslinde es fundamental, toda vez que el primero de los aspectos mencionados tiene que ver con la relación entre el ciudadano y el Estado –y, en última instancia, con el derecho a la información–,[105] en tanto que el segundo corresponde con la relación entre el servidor público y el Gobierno, que es, según se ha visto a lo largo de este ensayo, el ámbito donde surgen y se reflejan los actuales problemas informativos de las entidades públicas. Obviamente, poco podrá lograrse respecto a estos problemas de no restituirse a la Administración Pública como tal el pleno control de sus propios recursos informativos, sujetos hoy, como también se comentaba, a una creciente apropiación por parte de quienes en ella sirven, que disponen prácticamente a su arbitrio tanto sobre la

[104] Respecto a la dependencia informativa del Gobierno, *cfr.,* entre otros, Escarpit, Robert, *Teoría de la información y práctica política*, México, FCE, 1983; García, Antonio, *Comunicación para la dependencia o para el desarrollo*. Quito, CIESPAL, 1980 y, desde luego, el trabajo de Nora y Minc, *La informatización de la sociedad*, México, FCE, 1983, que es precisamente un estudio realizado a petición expresa de un gobierno (el francés, en la época de Giscard d'Estaing) para evaluar el impacto de la información y su manejo en la autonomía del Estado y la gestión pública.

integridad física como sobre el tratamiento técnico de los documentos y archivos oficiales. Transitar de la explotación privada a la explotación institucional de la información gubernamental: he ahí la cuestión. Sería ingenuo legalismo pensar que puede ser resuelta por decreto, con algunas medidas jurídicas aisladas que seguirían acatándose sin cumplirse; pero sólo la actualización de la legislación documentaria, entendida como parte de un proceso integral de modernización, puede reivindicar duraderamente el estatuto institucional de los servicios archivísticos, logrando que el manejo y aprovechamiento de los documentos públicos responda tan sólo a las necesidades e intereses del Gobierno y la sociedad nacionales, incluyendo precisamente, como etapa ulterior, la auténtica garantía de acceso ciudadano a la información pública, que sólo puede asegurarse a través de un control institucional efectivo de la integridad y accesibilidad de los documentos y archivos gubernamentales.

Ante la dispersión omisa y contradictoria que caracteriza al marco jurídico actual de los servicios archivísticos, resulta evidente que el primer paso a dar en la reforma de la legislación documentaria debe ser la integración y expedición de un ordenamiento general que prevea todos los aspectos y fenómenos a regular en la producción, tratamiento y uso de documentos y archivos, obligando por igual a todos los niveles y órganos del Gobierno. Ésta, que se constituiría como una Ley de Administración de Documentos,[106] sería la base del esquema de regulación documental institucional, sustentando las disposicio-

[105] Véase *supra*, nota 102. El mejor estudio sobre el tema, desarrollado en nuestro país, sigue siendo el de Sergio López Ayllón, *El derecho de la información*, México, Porrúa, 1984.

nes reglamentarias y normativas que se requiriesen en aspectos más particulares y concretos. Naturalmente, la base legal de este ordenamiento no podría ser sino la propia Constitución Política de nuestro país, lo que exigiría –dado que, asombrosamente, en nuestra Carta Magna no existen aún prescripciones relativas a la información gubernamental y su manejo– de una reforma constitucional previa, que permitiera al Congreso de la Unión legislar sobre la materia.[107] Al respecto, cabe observar que nuestra Administración Pública cuenta ya con esquemas de regulación análogos para la integración y uso de su patrimonio: piénsese, por ejemplo, en la legislación sobre contabilidad y gasto público, sobre obra pública o sobre adquisiciones y arrendamientos.[108] Así, no puede haber duda sobre la viabilidad y pertinencia jurídica y administrativa de la creación de una ley sobre documentos y archivos públicos, que son también, como se ha insistido, parte esencial del patrimonio gubernamental.

Precisamente, de acuerdo con lo que hasta aquí se ha dicho, el contenido básico de la ley sobre administración de documentos sólo sería un desarrollo, un desglose de esta noción fundamental: que la documentación gubernamental es producto y propiedad de las instituciones, competiendo originalmente a ellas su dominio y explotación, en el marco de las responsabilidades y atribuciones que nuestra legislación confiere a la Administración Pública.[109] Desde luego, enunciar y detallar este principio

---

[106] *Cfr.,* AGN, *Ley Federal de Administración de Documentos. Guión para el artículado* (mecan.), México, 1988 (BAGN).

[107] *Cfr.,* AGN, *Reporte técnico sobre la fundamentación jurídica de una Ley Federal de Administración de Documentos* (mecan.), México, 1988 (BAGN).

patrimonial debe ser el objeto de los artículos iniciales de la ley, donde también debe quedar jurídicamente definido el documento público, en un concepto más amplio que el tradicional, de manera que incluya los nuevos soportes y materiales informativos, según lo planteado en páginas anteriores de este estudio.

Otro aspecto esencial dentro de la ley cuyo perfil se analiza sería el de la organización administrativa necesaria para el manejo de los documentos públicos, es decir, por utilizar las nociones que en el presente ensayo se consideran equivalentes, los servicios archivísticos o el sistema documental del Gobierno. Al respecto, la ley debería sentar las bases jurídicas requeridas para la integración y operación del sistema federal de administración de documentos, de acuerdo con los lineamientos generales que ya

---

[108] *Cfr.,* sobre la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, en *Diario Oficial de la Federación* (en lo sucesivo *DOF*), dic. 31, 1976; ene. 18, 1977; dic. 30, 1977; dic. 30, 1980; ene. 11, 1982; ene. 14, 1985; y, dic. 26, 1986. Sobre la Ley de Obra Pública, *cfr., DOF*, dic. 30, 1980; ene. 23, 1981; dic. 31, 1981; dic. 28, 1983; abr. 20, 1984; dic. 31, 1984; feb. 7, 1985; mar. 29, 1985; abr. 1, 1985; ene. 13, 1986; y ene. 7, 1988. Sobre la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios relacionados con Bienes Muebles, *cfr., DOF*, feb. 8, 1985; nov. 30, 1987 y, ene. 7, 1988.

[109] El principio patrimonial mencionado se encuentra consagrado, desde hace años, en la Ley General de Bienes Nacionales. Este ordenamiento ha sido objeto, desde su publicación, de numerosas reformas. Respecto a la ley vigente y las disposiciones que contiene en materia documental, *cfr., DOF*, ene. 8, 1982; feb. 12, 1982; mar. 24, 1982; feb. 7, 1984; ene. 21, 1985; may. 25, 1987 y, ene. 7, 1988.

Sobre el marco legal de la Administración Pública Federal, *cfr.,* Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, (*DOF*, dic. 29, 1976; dic. 8, 1978; ene. 4, 1982; dic. 29, 1982; dic. 30, 1983; abr. 18, 1984; ene. 21, 1985; dic. 26, 1985; y, may. 14, 1986), así como la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (*DOF*, dic. 31, 1982 y, mar. 10, 1983).

se han presentado. En este sentido, independientemente de los detalles relativos a la estructura y funciones del sistema y sus componentes, reviste decisiva importancia que la ley le reserve el tratamiento de la documentación gubernamental, prohibiendo expresamente que cualquier otra área de la Administración Pública intervenga en su manejo y conservación. Salta a la vista que este principio, que cabría llamar de exclusividad, resulta indispensable para lograr la institucionalización de las prácticas documentales en las entidades públicas, en correspondencia con las cuestiones que se han discutido sobre este particular.

De suyo, las disposiciones contenidas en la ley deberían estipular ciertas políticas y criterios técnicos de carácter general que normaran las actividades del sistema federal de administración de documentos, imponiendo homogeneidad en el manejo de la documentación dentro de todos los órganos gubernamentales, desde su recepción hasta su disposición final, considerando incluso su tratamiento y consulta en los archivos históricos.[110] Sin embargo, debe recordarse que el concepto y la estrategia técnica de la administración de documentos rebasan el simple manejo especializado de la información documental, y se proyectan hacia su producción y su uso. En este sentido, la ley en la materia debe establecer también una serie de prescripciones dirigidas a los productores y usuarios de los documentos y archivos, que en principio son, como se sabe, todos los servidores públicos. Así, en la multicitada perspectiva de institucionalización de las prácticas documentales, la ley regularía la producción (incluyendo reproducción o transposición o copiado de la información a nuevos soportes) y el uso de la documentación oficial, estable-

ciendo en este aspecto, como ya se dijo, lineamientos y responsabilidades precisas para todos los niveles y áreas de la Administración Pública, desde el propio Presidente de la República hasta el más modesto empleado gubernamental.

Los recursos humanos y materiales del sistema de administración de documentos podrían ser otro rubro a considerar dentro del ordenamiento que se comenta, estatuyendo algunos criterios básicos para sustentar y orientar la profesionalización del personal y la normalización de los locales, el mobiliario y el equipo suministrados a dicho sistema. Dado que este punto ya ha sido considerado en el inciso anterior del presente ensayo, aquí sólo cabría hacer notar que las medidas administrativas eventualmente adoptadas en relación con los recursos archivísticos no harían innecesaria la inclusión de disposiciones jurídicas sobre el particular dentro de la ley, que las complementaría al darles estabilidad. Es sumamente importante subrayar que la legislación archivística de la mayoría de los países aborda expresamente este aspecto, regulando la asignación y aplicación de los recursos del sistema documental. Aunque éste es un punto que amerita una cuidadosa ponderación, en el caso de nuestra Administración Pública resultaría muy útil, por ejemplo, que la ley respectiva incluyera ciertas

[110] Las operaciones técnicas básicas que la legislación sobre administración de documentos debe prever son las siguientes: recepción, seguimiento y control de documentos en trámite; clasificación y archivación primaria, secundaria e histórica; valoración y depuración documental; descripción y control de préstamo; transferencia y concentración de documentos; reprografía y certificación; manejo de documentos vitales o esenciales; manejo de documentos legibles por máquina, etcétera. Véase *supra*, nota 106.

disposiciones sobre el reclutamiento y la dependencia administrativa del personal de los servicios archivísticos, de modo que, sin contraponerse a otras políticas o disposiciones, permitieran dar estabilidad y verdadero sentido institucional a sus funciones.[111]

Entendida, según se había indicado, como base del esquema de regulación documental de nuestro Gobierno, la ley sobre administración de documentos tendría que ser complementada por una amplia gama de disposiciones reglamentarias y de normas técnicas. En este sentido, también resultaría necesario que la propia ley perfilara dicho esquema de regulación, precisando a los órganos responsables de estudiar, formular y emitir la normatividad del sistema de administración de documentos y de vigilar su cumplimiento. Considerando las condiciones actuales de nuestra Administración Pública, la supervisión y evaluación de las prácticas documentales podría realizarse con base en la legislación y los mecanismos de control interno que ya existen en ella. Sin embargo, en la medida en que a éstos deberían agregarse algunas disposiciones, instancias y actividades especializadas para adecuarlos a la inspección documentaria, la ley que se ha venido examinando habría de incluir un capítulo final sobre este aspecto, remitiendo incluso a las sanciones aplicables a los servidores públicos –sea como producto-

[111] La legislación archivística de muchos países confiere un estatuto jurídico especial al personal archivístico de la Administración Pública, con la intención expresa de garantizar la continuidad y estabilidad de la gestión gubernamental. *Cfr.*, por ejemplo, Council of State Governments, *Continuity of Government. Records Management and Preservation*, Washington, US Government Printing Office, 1961 y, Burke, E., "Some Archival Legislation of the British Commonwealth", en *American Archivist*, núm. 22, Washington, SAA, 1959. Además, véase *supra*, nota 102.

res o usuarios de documentos, o como administradores de éstos– que incurriesen en responsabilidad respecto a la integridad y manejo del patrimonio documental de las instituciones gubernamentales.[112]

[112] Sobre los actuales órganos y disposiciones legales relacionados con el control interno en nuestra Administración Pública, *cfr.* Pichardo Pagaza, Ignacio, Introducción..., *op. cit.*, asimismo, véase *supra*, nota 109.

V

Recrear, reconstruir, renovar la dimensión archivística del Gobierno es necesario y posible, pero ¿es también probable?

Durante años, la reforma de los archivos públicos ha sido propósito de múltiples personas e instituciones en nuestro país, que se han dedicado con empeño y voluntad crecientes a alcanzarlo. Considerado desde su punto de partida, este esfuerzo ha sido enormemente fecundo y eficaz, pues ha traído como consecuencia numerosos cambios y avances en la situación que se proponía modificar; sin embargo, considerado a la luz de sus metas, no cabe sino reconocer que ha sido (hasta ahora) insuficiente, e incluso pensar que muchos de sus resultados no pueden todavía considerarse seguros y duraderos. Asumiéndose como parte de ese esfuerzo colectivo –porque de él se nutre y a él pretende contribuir–, el presente estudio concluye en sus mismas incertidumbres, enfrentado a la cuestión de si habrá de culminar cabal y realmente el proceso de renovación de los servicios archivísticos.

En efecto, la principal preocupación que subyace a este ensayo es la de la transformación de la realidad archivística de nuestra Administración Pública. Si ha procurado sugerir una nueva fundamentación teórica para ella ha sido con la convicción de que el pensamiento y la acción, lejos de excluirse, se complementan, y, por tanto, que la renovación de la conciencia archivística es un elemento fundamental de la renovación archivística como tal. En este sentido, sintetizar y sistematizar las variadas experiencias e ideas que han surgido dentro del proceso de reforma de los archivos públicos; depurar y precisar sus bases, objetivos y métodos; y, sobre todo, perfilar un proyecto archivístico coherente y relevante para la Administración Pública, liberado de lastres y abierto al futuro, son tareas a las que aquí se ha querido convocar, entendiéndolas como un requisito para un cambio real de esta dimensión del Gobierno.

Precisamente, la premisa más importante de estas tareas es que la cuestión archivística no es ajena o marginal, sino consustancial a la del Gobierno. Por ello, el presente ensayo constituye un estudio sobre la Administración Pública, más que sobre los archivos, en el sentido restrictivo y peyorativo de la expresión. Una nueva fundamentación, un nuevo proyecto de la función archivística, efectivamente, sólo puede partir de pensarla desde y para las instituciones en que se desarrolla, pues en ellas se encuentran su razón original de ser, tanto como las causas de su problemática reciente y el horizonte de su evolución posible, según se ha planteado sucesivamente en las secciones sustantivas de este ensayo.

Hay buenos y malos servicios archivísticos, al igual que hay Administraciones Públicas buenas y malas; lo que no hay –ni ha habido ni habrá nunca– son Adminis-

traciones Públicas sin archivos. Todo cuanto sabemos sobre la forma en que el Gobierno se constituye, se organiza y opera demuestra la naturaleza institucional de la función archivística, pero también, por así decirlo, el potencial documental de la actividad de las instituciones. Por ende, pensar a los archivos desde la Administración Pública es en realidad pensar sobre algunas de las características y necesidades esenciales de la gestión gubernamental, describiéndola y evaluándola en términos de los procesos informativos que la distinguen. En estas condiciones, la reforma de los archivos públicos se convierte en una etapa natural del mejoramiento de nuestras instituciones, adquiriendo así legitimidad y sentido plenos.

Reconocer y explorar el vínculo que existe entre los archivos y la actividad pública justifica y aclara la orientación de la reforma archivística, pero también marca sus límites, pues muestra que la probabilidad de que se lleve a cabo depende de factores que se encuentran fuera de su alcance. En la medida en que los archivos y su dinámica son un capítulo, un aspecto de la propia dinámica de las instituciones, no cabe esperar que su problemática se resuelva de no avanzarse también en la solución de los problemas de fondo que la determinan, escapando ellos mismos del ámbito archivístico. En este sentido, la modernización archivística no sólo debe dirigirse *hacia* la modernización de la Administración Pública, sino realizarse *dentro* de ésta, como parte de un esfuerzo integral de renovación institucional. En otras palabras, el movimiento implícito en la transformación de los archivos no va de éstos a la Administración Pública, sino de la Administración Pública a los archivos, para recuperar una dimensión que le es esencial y que no podría serle restituida de otra manera. Si líneas atrás se

mencionó que la renovación de la conciencia archivística es una condición necesaria de la renovación archivística, ahora debe aclararse que no se trata de la conciencia de los archivistas, sino de la conciencia archivística de la Administración Pública.

En el fondo, la renovación de la conciencia archivística de la Administración Pública equivale a la reivindicación y actualización de la dimensión institucional del Gobierno; esto es, a la ratificación del carácter público de sus funciones y de sus fines y, en un caso como el nuestro, del compromiso de servicio implícito en la gestión gubernamental. Esta ratificación o restitución del sentido institucional de la actividad pública es actualmente, sin duda alguna, una de las grandes tareas implícitas en la renovación de nuestra Administración, e incluso del Estado como tal, no sólo en la perspectiva de su legitimidad social, sino en la de la legalidad y calidad –dos caras de una misma moneda– de sus procesos internos. Desde luego, la institucionalización de la Administración Pública será un proceso de largo plazo, extensamente condicionado por fenómenos que desbordan el marco de la actividad gubernamental, pero no podrá cumplirse sin emprender o profundizar de inmediato dentro del propio aparato administrativo las medidas de reforma que requiere. Una muy importante es la implantación de un servicio civil de carrera, por citar un proyecto no por diferido menos trascendente. Otra igualmente esencial es la modernización archivística, entendida como la reconstrucción técnica, administrativa y jurídica de la memoria y el lenguaje institucional de las entidades públicas. Evidentemente, en esta dependencia se encuentran implícitas las incertidumbres a que se enfrenta la iniciativa de cambio de los archivos.

Con-vocatoria es vocación común, es llamado a una causa colectiva. En su invitación a una nueva fundamentación de la función archivística, el presente ensayo ha llamado a tres transiciones complementarias: pasar de la concepción archivística tradicional a la de la administración de documentos; pasar de la concepción adjetiva de los servicios archivísticos a la concepción regulativa del sistema documental; y pasar de la idea de una reforma archivística a la de una reforma institucional de la Administración Pública. Frente a sus incertidumbres, este llamado se atiene al poder de convocatoria moral y política vigente en el sentido social de la actividad institucional, en "el espíritu del gobierno". Apelar a esta vocación no es ingenuo o retórico: los verdaderos servidores públicos lo entenderán.

Posfacio

Han pasado 27 años desde que se editó por primera vez *Institucionalidad y Gobierno*. Releerlo después de tanto tiempo es para mí tratar de reconocer y recuperar una circunstancia vital e intelectual ya muy lejana, pero al mismo tiempo reencontrarme con las inquietudes y propósitos que me movieron a escribirlo, muchos de los cuales siguen estando vigentes no sólo en el ámbito personal, sino en el de los temas que aborda el ensayo respecto a la esfera pública en nuestro país.

A la distancia, lo primero que confirmo es que la cuestión central en este breve trabajo, y lo que en realidad lo explica, es la pregunta acerca de cómo construir y ejercer un mejor Gobierno. Confieso que no deja de resultarme un tanto estrujante advertir que, para desarrollar este planteamiento, hago en el libro una especie de doble salto mortal, pasando de la reflexión política a la administrativa y de ésta a la archivística. Sigo creyendo, no obstante, que sólo desde una clara conciencia de los valores éticos y políticos que deben sustentar a la gestión pública puede hacerse un buen Gobierno, y también que una de las expresiones más profundas y significativas del sentido de Estado que conlleva la tarea gubernamental se encuentra en la comprensión de que la preservación y aprovechamiento del patrimonio informativo y documental de las instituciones es una obligación básica de todo verdadero servidor

público, así como una consecuencia del compromiso fundamental de subordinar sus intereses particulares a los de las propias instituciones y, en el fondo, a los de la comunidad a la que sirve.

En este concepto, creo que la tesis básica de mi planteamiento y sus implicaciones siguen teniendo validez y actualidad. La reforma institucional del Gobierno a que se convoca al final de este ensayo es aún una asignatura pendiente, como lo es también el entendimiento de que su diseño y desarrollo no pueden avanzar sin una profunda reingeniería del sistema informativo gubernamental, vista como condición y expresión de la subordinación efectiva de lo privado a lo público en todos los ámbitos del aparato estatal.

Me parece que también está vigente mucho de lo que se aborda en este trabajo sobre el tipo de acciones que se requieren para reformar la organización y funcionamiento de los servicios documentales y archivísticos de la Administración Pública: los grandes trazos de su cambio técnico, administrativo y jurídico, dentro de un enfoque integral que permita reorientar y fortalecer la operación de estos servicios y conectarlos decisivamente con las actividades institucionales que les dan origen y sentido.

Desde luego, por el momento en que fue publicado *Institucionalidad y Gobierno*, existen también una serie de temas en los que se han dado cambios muy importantes, frente a los que el texto actual arroja un ligero tufo a obsolescencia, e incluso a ingenuidad, que ameritaría hoy día una reescritura o un abordaje más profundo y actualizado del contenido de algunas de sus páginas. Me refiero en particular a los que se asocian con la acelerada evolución que han tenido las tecnologías de la información y de las telecomunicaciones, así como al

impacto de estas transformaciones en la manera en que se produce, transmite y conserva la información en las entidades públicas. Es evidente, en este sentido, que la accesibilidad, conectividad y capacidad de almacenaje y procesamiento de datos que en forma creciente tienen a su disposición los individuos y las organizaciones están modificando profunda y duraderamente todos los niveles de la existencia personal y colectiva, junto con la manera en que experimentamos la realidad e interactuamos con ella y con los demás. Naturalmente, esto genera no sólo nuevos y fuertes desafíos, sino grandes oportunidades para los sistemas de información institucional, que prácticamente todas las Administraciones Públicas están adaptando a paradigmas de operación "libre de papel" (*paper free*) y a posibilidades casi infinitas de transmisión, consulta y preservación de datos e imágenes que realmente colocan en condiciones inéditas su funcionamiento, bajo el modelo general del *e-government*.

Pero, no obstante este explosivo desarrollo, y todas sus implicaciones, mantengo la postura de que la verdadera cuestión cuando se habla de la información gubernamental radica precisamente en la dimensión de integración y control que debe distinguir a los sistemas destinados a su manejo y en el reto de aprovechar las nuevas tecnologías en función de esa especificidad, logrando que abonen a una mayor coordinación y cohesión institucionales, no a su socavamiento, como en muchos sentidos ocurre hoy día. En consecuencia, lejos de considerar rebasada la perspectiva básica que en este aspecto planteo, pienso que en la circunstancia actual, y en el previsible futuro, hay más elementos que la reafirman.

Administrar documentos y archivos en el concepto

que se propone en este trabajo equivale, de alguna manera ahora más que antes, a administrar información institucional, independientemente del soporte físico, material, electrónico, virtual o de cualquier otro tipo en que pueda crearse, transmitirse, consultarse o resguardarse. Es un hecho que, contra lo que apreciábamos hace casi 30 años, al final de la "era del papel", el potencial casi ilimitado de almacenamiento de datos, de explotación y consulta de los mismos y de transmisión instantánea de textos, imágenes y mensajes, vía internet, altera y amplía sustancialmente los límites de lo posible en estos campos, generando la capacidad de tener acceso a toda la información, en todas partes, todo el tiempo, lo que somete a tensión los principios y conceptos archivísticos convencionales. Pero estas nuevas circunstancias abren también inmensas oportunidades para revisar y repensar la naturaleza y funcionamiento de los sistemas de información gubernamental, explorando las modalidades con que las tecnologías asociadas pueden servir al mismo tiempo para incrementar la eficiencia y capacidad de respuesta de las estructuras de Gobierno y para fortalecer la transparencia, auditabilidad y control de la función pública en su más amplia acepción; es decir, su institucionalidad, en los términos en que se define en este ensayo.

Llegado a este punto es preciso hacer una declaración, que de alguna manera es la médula de este posfacio: creo que *Institucionalidad y Gobierno* constituye un anuncio y un atisbo, pero fallidos, de necesidades y realidades nuevas; un exhorto cumplido, pero equívocamente; una convocatoria, pero atendida en forma diríase aciaga. Tiene un tono, una rítmica, una secuencia que apunta a tiempo a un cambio institucional en ciernes en

el modo de manejar y en el sentido de entender la información pública, que sin embargo yerra en su apuesta decisiva, como la semilla que germina en la tierra que no fue labrada.

Para mí es claro que la atmósfera que se respira en este texto, y la transformación que de alguna manera augura y auspicia, se materializa en el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, el IFAI, creado en México en junio del 2002, dentro de un proceso de reforma constitucional y legal basada en motivos y razonamientos totalmente simétricos con los que se exponen aquí. El problema es que esta nueva etapa institucional, que sin duda representa, dentro de todo, uno de los mayores avances en la evolución reciente del Estado mexicano, dejó de lado el problema de fondo, que era la renovación efectiva del sistema documental y archivístico del Gobierno, así como de las prácticas asociadas con él, sin las cuales todo esfuerzo en materia de transparencia queda irremisiblemente acotado y condenado en la realidad a no surtir efecto duradero alguno, salvo en el terreno de lo mediáticamente rentable y la evanescencia de "lo políticamente correcto". Mientras no haya en la Administración un sistema documental y archivístico moderno y funcional, atado fuertemente a los valores asociados con la subordinación de lo privado a lo público, los derechos y garantías ciudadanos de acceso a la información gubernamental serán en muchos sentidos retórica vacía. Así, como un fin sin medios, o como un cerebro sin cuerpo, el conspicuo y costoso aparato creado en México para asegurar la rendición de cuentas en la función pública, con base en su única expresión formal, que son los documentos y archivos, de nada servirá o servirá muy poco.

Recuerdo que cuando escribí este ensayo enfrenté el dilema de enfocar mi análisis en la significación social o en la utilidad gubernamental del cambio en y desde los servicios documentales y archivísticos. Elegí apelar a la dimensión institucional en forma prioritaria, dejando como un derivado de mis propuestas el beneficio asociado con el entonces llamado derecho a la información, como valor ciudadano. Lo hice, debo confesarlo, porque en el momento en el que se publicó el libro había razones para pensar que el enfoque estrictamente social hubiera limitado o cancelado la viabilidad de estos planteamientos, pero también movido por una convicción que el curso de los hechos de entonces a ahora me hace confirmar: no hay otra vía para hacer efectiva la demanda ciudadana de rendición de cuentas que dirigirla al cambio en las realidades internas del Gobierno, antes que al de las leyes, que refieren lo que nos gustaría que fuera, pero no siempre lo que puede y debe ser. En otras palabras, sigo estando más cerca de Tocqueville que de Montesquieu, lo que en este caso me lleva a aseverar que sin buenas prácticas documentales y archivísticas no habrá auténtica transparencia en la gestión pública, independientemente de lo que se haga en otros aspectos.

Vincular crecientemente las herramientas, los recursos y las capacidades con que cuenta el Estado para promover y asegurar la transparencia y la rendición de cuentas en la actividad gubernamental con los que ha desarrollado para controlar y aprovechar institucionalmente sus documentos y archivos es, de hecho, una idea ampliamente extendida en todos los países democráticos. En Canadá, en Estados Unidos de América y en varios naciones de Europa es tan claro y fuerte este enfoque que simplemente se deposita en la misma entidad (nor-

malmente los llamados Archivos Públicos) la autoridad tanto para aplicar las normas existentes en materia de acceso a la información y protección de la privacidad como para coordinar la operación de los servicios archivísticos y velar por la adecuada y completa preservación de la documentación gubernamental. Incluso en México, con sus circunstancias y realidades propias, existe un impulso análogo, expresado en que, desde su origen, el mismo IFAI ha mantenido constante atención y compromiso en el desarrollo de nueva legislación archivística y en la promoción de criterios y metodologías técnicas relacionadas con la organización y operación de los servicios documentales, asumiendo que el cumplimiento de sus tareas implica de manera fundamental incidir en el manejo institucional de la información pública. Lo importante es tener claro que, independientemente de la amplia y diversa gama de opciones y experiencias que existen en el mundo, todas responden a una visión común, que asocia crecientemente las garantías de transparencia en la gestión de Gobierno con el manejo calificado y profesional de los archivos públicos.

¿Qué falta? ¿Cuál es el camino para concretar el cambio institucional pendiente para que en nuestro país el Gobierno mejore desde su dimensión archivística? En mi opinión, precisamente, lo principal es hoy construir una alianza crecientemente profunda y efectiva entre el actual INAI (Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales), antes IFAI, y el Archivo General de la Nación, relanzando con seriedad y compromiso genuino el amplio programa de reforma de los servicios documentales que esta institución impulsó a partir de su refundación en la modernidad, en el periodo que va de 1977 a 1988, como órgano

rector del Sistema Nacional de Archivos. Si por alguna razón me parece pertinente la reedición de este libro, es precisamente para formular y promover esta nueva convocatoria, que considero incluso de mayor actualidad que cuando planteé el llamado a restablecer la lógica y el sentido de lo público en nuestra Administración y en el propio Estado, hace casi tres décadas.

El actual INAI necesita que se recupere y ponga en valor presente el gran esfuerzo conceptual, metodológico y organizativo que se desplegó dentro del Sistema Nacional de Archivos, en el que se creó un capital único de cuadros profesionales y de proyectos y experiencias indispensables para avanzar hacia un moderno sistema de administración de información gubernamental, especialmente en el ámbito federal.

Por su parte, el Archivo General de la Nación –motor y cabeza del Sistema Nacional de Archivos- debe ser incorporado y potenciado centralmente en el trascendente modelo de cambio que se materializa en la estructura nacional formada para auspiciar y garantizar la transparencia y rendición de cuentas en la gestión pública, lo que sólo será posible si las voluntades y fuerzas políticas e institucionales que le han dado impulso entienden y asumen que es una pieza esencial, aún faltante, para la cabal construcción y la operación efectiva de esa estructura. Desde luego, no es propósito de este posfacio explorar o proponer una agenda detallada sobre los muchos temas de coordinación o colaboración que podría haber entre ambas instituciones: lo que más interesa destacar es que lo que falta a una lo tiene la otra y que sumando sus respectivas fortalezas ambas habrán de cumplir mejor las responsabilidades que les son propias, justo porque hay una mutua y esencial dependencia entre las

buenas prácticas de transparencia y las buenas prácticas archivísticas, que en muchos sentidos son dos caras de la misma moneda cuando se habla en realidad del buen Gobierno y de su esencial dimensión institucional.

Por permitirme hablar otra vez de esto, quiero expresar mi profundo agradecimiento a la Doctora Mercedes de Vega, Directora General del Archivo General de la Nación, así como a su calificado equipo de trabajo. Su generosa invitación a reimprimir este libro me ha dado la oportunidad de repensar y replantear inquietudes e ideas que, reitero, considero plenamente vigentes, especialmente en el ámbito de la alta responsabilidad que hoy tienen a su cargo. Si en algo puede abonar a ella, será una mínima forma de corresponder a su gentileza.

También deseo reconocer con gratitud la iniciativa de mi muy querido amigo y compañero de vida Juan Manuel Herrera, quien creyó oportuna y conveniente esta reedición, promoviendo que fuera posible.

Ojalá *Institucionalidad y Gobierno* encuentre nuevos lectores y pueda aportar elementos que sirvan a su propio interés y empeño, pues escribir implica, de manera crucial, asumir que toda reflexión y acción necesariamente son tareas colectivas. Pocas hoy día, y siempre, con tanto sentido de comunidad como las que convocan a construir Estado desde y para la ciudadanía, que es la mayor distinción que pueden tener los verdaderos servidores públicos.

Xalapa, Veracruz, octubre de 2015.

Institucionalidad y Gobierno se imprimió en octubre de 2017 en
Omnius Soluciones en Tecnología, S.A. de C.V.
El tiraje fue de 1000 ejemplares.

Este trabajo tiene singular importancia ya que abre un campo poco estudiado: la problemática de un diseño conceptual y programa de ejecución de la modernización archivística del gobierno federal. A partir del conocimiento de las experiencias en otros países y de la historia de los archivos en México, J. Enrique Ampudia Mello plantea varios cuestionamientos en torno a la situación que ha llevado a los archivos de la Administración Pública a su difícil situación actual.

El autor sostiene que dentro de la agenda gubernamental debe incluirse la necesidad de la modernización archivística porque es indudable que existe una relación entre información y documentos públicos, y de éstos entre los servicios archivísticos. Difícil relación si se considera, como acertadamente anota Ampudia, que "no sólo no hay documentos sin instituciones que los produzcan sino que toda información institucional es, en esencia, información documental". Por otra parte se suma el problema de la feudalización de la Administración Pública, divida en núcleos de influencia y poder, que en gran medida se basan precisamente en el control privado de la información.

En la Institucionalidad y Gobierno se aborda la importancia de los archivos, que puede sintetizarse en una frase del autor: "son la expresión material más clara y el más firme sustento de la naturaleza institucional de la Administración Pública".

SEGOB
SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN

AGN MÉXICO
ARCHIVO GENERAL DE LA NACIÓN
225 AÑOS 1792-2017

ISBN 978-607-97747-1-4