

UNIVERSIDAD DE SONORA

División de Ciencias Sociales

Posgrado Integral en Ciencias Sociales



El marco institucional en la construcción de la política archivística en México:
directivas para su implementación armonizada en el estado de Sonora.

Tesis

Que para obtener el grado de:

Maestro en Ciencias Sociales

Presenta

Francisco René Villa Fajardo

Director

Aarón Aurelio Grageda Bustamante

Hermosillo, Sonora, México.

Diciembre del 2021

Universidad de Sonora

Repositorio Institucional UNISON



"El saber de mis hijos
hará mi grandeza"



Excepto si se señala otra cosa, la licencia del ítem se describe como openAccess

AGRADECIMIENTOS

Llevar a puerto seguro este trabajo de investigación no hubiera sido posible sin las valiosísimas aportaciones de aquellos quienes me acompañaron en esta empresa durante los últimos tres años. Los aciertos producidos los comparto con todos ellos, las omisiones son en cambio de mi sola autoría.

Primeramente, agradezco al Dr. Aarón Grageda por su tutoría, no sólo dentro del aula, sino también en proyectos como Monitor Nacional Anticorrupción, a través del cual he tenido la oportunidad de nutrir mi formación académica y profesional. El trabajo conjunto en estos años me permitió eliminar limitaciones autoimpuestas y percibir desde una nueva perspectiva a las ciencias sociales y a la sociedad misma. Agradezco también a mis lectores de tesis, el Dr. Eusebio Flores, el Dr. Héctor Vega y el Dr. Luis Flores por su atención y tan valioso asesoramiento desde el comienzo. De igual manera a la Universidad de Sonora y al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) por permitirme desarrollar esta investigación y aportar en la construcción de conocimiento con los recursos del pueblo mexicano.

Agradezco a mi familia, en particular a mi ‘ma, Leticia, de quien siempre he tenido su respaldo, incluso en las decisiones que no lucen prometedoras, y que, para mi suerte, terminan siendo siempre beneficiosas. Agradezco a mis amistades, en particular a Alain, con quien pude discutir ampliamente la construcción de este documento en sus diversas etapas, permitiendo aterrizar ideas claves. También, quiero agradecer de forma especial a Raisa, quien a pesar de haberle conocido tan solo tres lunas de cosecha atrás, enriquece de distintas maneras lo que fue, lo que es y lo que será en mi vida.

Por último, agradezco a Alma Hernández, Jaime Amaro y a Olga Mompala por ayudarme a estar aquí, disfrutando de mi salud.

INDICE

INTRODUCCIÓN	3
CAPÍTULO I: CONSTRUCCIÓN DEL OBJETO DE ESTUDIO	6
1.1 La archivística en México, un problema contemporáneo	6
1.2 Cuestionamientos, intereses y supuestos de esta investigación	12
1.3 Relevancia social	14
1.4 Antecedentes bibliográficos relacionados con el problema de investigación	15
1.5 Referentes teóricos y metodológicos	26
1.5.1 Perspectiva interdisciplinaria	26
1.5.2 Marco teórico	28
1.5.2.1 Entre las políticas públicas y la archivística	28
1.5.2.1.1 Patrimonio, memoria, acceso a la información y rendición de cuentas como paradigmas de la archivística	33
1.5.2.2 En la construcción de la política archivística	38
1.5.2.3 La propuesta de Víctor Bello J. ¿Desde dónde habla y con qué objetivos?	42
1.5.2.3.1 El modelo de análisis para las políticas archivísticas	44
1.5.2.3.2 Apropiaciones para esta investigación	50
1.5.2.4 El enfoque del neoinstitucionalismo histórico	53
1.5.2.4.1 Marco institucional	59
1.5.3 Propuesta metodológica	62
1.5.3.1 Inventario de datos y técnica de análisis	66
CAPÍTULO II: ANTECEDENTES PARA UNA POLÍTICA ARCHIVÍSTICA	71
2.1 El mal de archivo	71
2.2 La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental	74
2.3 Legislación archivística en México y en Sonora	78
2.3.1 Ley Federal de Archivos	78
2.3.2 Ley de Archivos Públicos para el Estado de Sonora	85
2.4 El Sistema Nacional de Archivos y su réplica sonorenses	89
2.4.1 Estructuras del Consejo Nacional y Estatal de Archivos	94
2.5 La enseñanza y la investigación de la archivística	98
CAPÍTULO III: EL MARCO INSTITUCIONAL EN LA CONSTRUCCIÓN DE LA POLÍTICA ARCHIVÍSTICA MEXICANA	105

3.1	Las organizaciones internaciones	105
3.1.1	UNESCO, ICA y ALA	106
3.2	Las organizaciones nacionales y sus réplicas en Sonora	115
3.2.1	AGN y AGES	117
3.2.1.1	LGA y LAES	125
3.2.2	INAI e ISTAI	139
3.2.2.1	LGTAIP y LTAIPES	142
3.2.3	CCSNA y CCSEA	147
3.2.3.1	LGSNA y LSEA	149
3.3	Las organizaciones no gubernamentales	154
CAPÍTULO IV: DIRECTIVAS PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE UNA POLÍTICA ARCHIVÍSTICA NACIONAL EN EL ESTADO DE SONORA		160
4.1	Desafíos para Sonora	160
4.2	Alcance de nuestra propuesta	163
4.3	Directivas para la implementación armonizada de la política archivística nacional en Sonora	163
4.3.1	La política archivística y la coordinación en sus dimensiones normativas y estructurales	167
4.3.2	Unión de los paradigmas tradicionales y modernos de la archivística	169
4.3.3	Garantía de cobertura, educación y divulgación	171
4.4	Reflexiones finales	173
CONCLUSIONES		175
REFERENCIAS		179

INTRODUCCIÓN

El objetivo principal del presente trabajo de investigación es formular directivas de la política archivística nacional que se construye actualmente en el país en aras de coadyuvar a la implementación armonizada de la misma en el estado de Sonora. Estas recomendaciones se sustentarán en el análisis del marco institucional, el cual influye en nuestro objeto de estudio directamente en la interpretación de la problemática social y las alternativas de solución disponibles, construyendo en ello los procesos de decisión y de implementación de la política pública en su etapa de construcción.

La importancia de estudiar esta temática radica en el hecho de que el quehacer archivístico en México está ahora en el centro de los esfuerzos por garantizar el derecho fundamental de acceso a la información y en ello la transparencia de los gobiernos, procurando así la rendición de cuentas y la lucha contra la corrupción, lo que le ha dado una dimensión transversal. En ese sentido, la archivística mexicana ha tomado una bocanada de aire con la publicación de la Ley General de Archivos en 2018, abordando no solo la materia de acceso a la información y rendición de cuentas, sino también las de patrimonio documental y memoria, conjugando así los paradigmas archivísticos tradicionales y modernos. Esta ley representa precisamente las bases para la adopción y ejecución de la política, proporcionando las estructuras institucionales necesarias para coadyuvar los procesos que conciben, impulsan y sostienen las políticas. Estamos como mexicanos ante una tarea enorme, y consideramos que la construcción de una política archivística nacional que parta de la LGA y su armonización en las entidades es la única manera de evitar que estos esfuerzos se conviertan en letra muerta.

La implementación de una política archivística nacional se convierte en una idea innovadora tomando en consideración que la primera ley general en la materia de alcance nacional ordena su implementación a través del Consejo Nacional de Archivos. No obstante, es inexistente la evidencia de trabajos que lleven a esa dirección. En el ámbito bibliográfico, las fuentes no demuestran un abordaje profundo del asunto, las obras publicadas que se relacionan con el problema de investigación hacen énfasis en la publicación de la nueva legislación archivística desde distintas perspectivas disciplinares, como la histórica. Este trabajo de tesis se centra en hacer aportaciones hacia esa dirección, coadyuvando en la construcción e implementación de la política archivística nacional en el ámbito local, particularmente para el estado de Sonora. En las entidades recae gran responsabilidad para la correcta vinculación entre los tres poderes de gobierno, y por ende el posible éxito de esta política pública. De ahí nuestro interés personal en la temática, concordando con la idea de que los archivos se tratan de poder. El poder sobre lo que se conoce sobre el pasado, el poder sobre el presente para controlar lo que es, el poder sobre lo que será y el poder del recuerdo sobre el olvido.

En el primer capítulo elaboramos la construcción del objeto de estudio, comenzando por un trazado del estado actual de la archivística en el país, continuando con los cuestionamientos, intereses y supuestos de la investigación, así como su relevancia social y el desarrollo de los antecedentes bibliográficos. También hacemos en este capítulo el abordaje de las cuestiones teóricas y metodológicas que sustentan la investigación, incluyendo definiciones conceptuales claves y el análisis de la propuesta del autor español Víctor Bello para el análisis de las políticas archivísticas, así como las apropiaciones de esta para el desarrollo de nuestra investigación.

En el segundo capítulo atendemos los elementos que consideramos los antecedentes para la política archivística nacional, iniciando con la introducción del concepto de *mal de archivo* del filósofo francés Jacques Derrida, el cual ilustra bien los esfuerzos mexicanos en materia de archivos durante las últimas cinco décadas. Los antecedentes son presentados partiendo de las legislaciones archivísticas, los sistemas de archivos y la enseñanza e investigación de la archivística como elementos básicos para la construcción de una política archivística.

El marco institucional en la construcción e implementación de la política archivística es analizado en el tercer capítulo. La exposición está dividida en organizaciones internacionales, incluyendo a la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, el Consejo Internacional de Archivos y la Asociación Latinoamericana de Archivos; organizaciones nacionales, incluyendo al Archivo General de la Nación, el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales y el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción así como sus réplicas en Sonora y; organizaciones no gubernamentales. Nuestro análisis hace énfasis en las dimensiones normativas y estructurales de las organizaciones nacionales y locales.

En el cuarto y último capítulo presentamos las directivas formuladas en base a nuestro trabajo en los capítulos anteriores, así mismo, exponemos los principales desafíos que enfrenta Sonora para la implementación armonizada en el estado de la política archivística que se construye en el país. Especificamos además los alcances de nuestra propuesta para cerrar el capítulo con las reflexiones finales. Posteriormente y para finalizar el presente documento, exponemos las conclusiones que emanan de nuestro trabajo de investigación.

Así, buscando retomar de los avances en la materia archivística internacional la perspectiva institucional a través de autores reconocidos y, después de analizar la normatividad aplicable en el ámbito nacional y en el local, se proponen para Sonora una serie de directivas que pudieran permitir la mejora de la archivística estatal y la configuración de una política pública en la materia. Respondiendo en ello la pregunta general de investigación: conforme a la construcción vigente de la política archivística nacional, ¿cuáles son las directivas que podrían formularse para su implementación en Sonora en aras de favorecer una armonización coherente?

CAPÍTULO I: CONSTRUCCIÓN DEL OBJETO DE ESTUDIO

1.1 La archivística en México, un problema contemporáneo

La Ley General de Archivos (LGA) es la primera legislación archivística en México con alcance nacional para el establecimiento de “los principios y bases generales para la organización y conservación, administración y preservación homogénea de archivos” (Ley General de Archivos [LGA], 2018, p.1). Aprobada por el Pleno de la Cámara de Diputados de la LXIII Legislatura el 26 de abril de 2018 y publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 15 de junio del mismo año, entraría en vigor un año después. Materializando finalmente con ello una normativa con elementos necesarios para avanzar en la transformación del quehacer archivístico en el país. La LGA está compuesta por 123 artículos divididos en 3 libros y 17 artículos transitorios, y entre sus elementos más destacados están las disposiciones que atañen al Sistema Nacional de Archivos (SNA).

El SNA está diseñado como un “conjunto orgánico y articulado de estructuras, relaciones funcionales, métodos, normas, instancias, instrumentos, procedimientos y servicios tendientes a cumplir con los fines de la organización y administración homogénea de los archivos de los sujetos obligados” (LGA, 2018, p.22). Siendo estos últimos:

Cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos; así como cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad de la federación, las entidades federativas y los municipios, así como a las personas físicas o morales que cuenten con archivos privados de interés público. (LGA, 2018, p.6)

La meta del SNA es preservar y conservar el patrimonio y la memoria de la nación, también fortalecer el acceso a la información, la transparencia y la rendición de cuentas. Estos

objetivos que quedan explícitos en el texto de la normativa demuestran una notoria ambición por conjugar distintos paradigmas archivísticos, tanto de naturaleza tradicional como moderna (Cook, 2013), reflejos de nuestra sociedad actual. Por un lado, los de naturaleza tradicional conciben al archivo como instrumento de control de los gobiernos, como institución albergadora de toda la documentación de importancia para el funcionamiento de los entes administrativos, representante de una enorme riqueza para la actividad investigativa en distintas áreas del conocimiento; bastión del patrimonio y la memoria de las naciones. Por otro, los de naturaleza moderna, conciben al archivo como instrumento para el control de los gobiernos, institución convergente a los derechos fundamentales a la verdad, a la información y a la memoria; constituyente de la transparencia, el acceso a la información y la rendición de cuentas.

La LGA y el SNA no están desprovistos de sistemas convergentes en esto que figura —y con justa razón— una empresa titánica. Entre ellos están el Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (SNT) y el Sistema Nacional Anticorrupción a través de las respectivas instituciones que les integran. De acuerdo con el capítulo IV de la LGA, los tres sistemas están diseñados para funcionar en coordinación. El SNA deberá en ese sentido:

- I. Fomentar en los sistemas, la capacitación y la profesionalización del personal encargado de la organización y coordinación de los sistemas de archivo con una visión integral;
- II. Celebrar acuerdos interinstitucionales para el intercambio de conocimientos técnicos en materia archivística, transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas;

- III. Promover acciones coordinadas de protección del patrimonio documental y del derecho de acceso a los archivos, y
- IV. Promover la digitalización de la información generada con motivo del ejercicio de las funciones y atribuciones de los sujetos obligados, que se encuentre previamente organizada, así como garantizar el cumplimiento de los lineamientos que para el efecto se emitan. (LGA, 2018, p.26)

Es pertinente reconocer que los avances en materia de transparencia y rendición de cuentas en nuestro país se siguen llevando a cabo de manera paulatina, particularmente desde 2002 con la entrada en vigor de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG). Evidencia de esto son los avances desiguales en la consolidación del SNT y el Sistema Nacional Anticorrupción, pues para abril de 2020 aún no estaban terminadas las armonizaciones legislativas y la conformación de instancias necesarias en las entidades federativas (Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales [INAI], 2020; Sistema Nacional Anticorrupción, 2020). En ese sentido, solamente por citar un ejemplo relevante en cuanto a las obligaciones dictadas por la LGA y su cumplimiento, a escasos dos meses de que se cumpliera el plazo de un año para que las entidades publicaran su legislación armonizada, solamente los estados de Colima, Durango, Hidalgo, Jalisco, Nuevo León, Oaxaca y Zacatecas habían cumplido.

¿Cómo impedir que esta legislación de alcance nacional se convierta en *letra muerta*? El cuestionamiento se vuelve particularmente inevitable al tomar en consideración los antecedentes. En la relectura del modelo archivístico mexicano que realiza en su estudio de corte histórico Ramón Aguilera (2017), afirma que “los archivos mexicanos se han

desenvuelto en los últimos cincuenta años en medio de una paradoja” (p.14). Ya que por un lado “son considerados como un elemento estratégico por los círculos que impulsan los cambios democráticos del país y, al mismo tiempo, siguen devaluados por el aparato burocrático que los produce y usa” (p.14). Se habla entonces de una evolución traslapada con una involución, dos realidades que conviven simultáneamente. Aguilera (2017) concluye que el sistema de archivos está estancado, que los archivos se encuentran en situación deficiente en los ámbitos federal, estatal y municipal. Pero a la vez, reconoce que el tópico de los archivos ha resurgido en los últimos años, colocándose virtuosamente en la agenda pública vinculado a la reivindicación por la transparencia y la rendición de cuentas.

No hay duda de que la aprobación de la LGA viene a cambiar el panorama archivístico mexicano. Los avances generados son producto de las grandes transformaciones globales que empujan hacia la descentralización administrativa en los gobiernos democráticos, la cual promueve la acción pública a través de las instituciones (Fontaine, 2015). México se encuentra en una coyuntura crucial y el archivo está justo en medio con la tarea de vincular múltiples aspectos que son vitales para el futuro del país, volviéndose imprescindible atender la incertidumbre que genera esta situación. En tal sentido, consideramos que el análisis de políticas públicas junto a la archivística ofrece las bases necesarias para acercarnos a esta problemática y hacer un abordaje tal que permita sacudir la inercia negativa en la que se encuentran los archivos de la nación.

De acuerdo con los autores José Maria Jardim (2010) y Víctor Bello (2014), cuyos planteamientos y propuestas consideramos guías en esta investigación, podemos entender a las políticas archivísticas como el conjunto de premisas, decisiones y acciones producidas por el Estado en nombre del interés social que consideran aspectos administrativos, legales, científicos, culturales y tecnológicos, relativos a la producción, el uso y la preservación de la

información archivística. Bello afirma que dicho conjunto de premisas, decisiones y acciones en consecuencia fomentan la eficacia administrativa de los organismos involucrados, propician la participación ciudadana a través del control y transparencia de la administración, favorecen la investigación y garantizan la supervivencia de la memoria. El mismo autor indica que, para desarrollar este tipo de política correctamente, esta debe estar integrada por tres elementos sustanciales por sí mismos:

1. Una **normativa** adecuada a cada periodo histórico y social que sea cumplida por todos los agentes relacionados con ella y que sancione su incumplimiento.
2. Un **sistema archivístico** eficaz que sea capaz de desarrollar la política en todos sus extremos.
3. Un **corpus teórico** mediante el cual se haga efectiva la formación del personal, así como el fomento de la investigación sobre el desarrollo de dicha estructura teórica. (p.81)

Si bien la LGA en su artículo 65 atribuye la aprobación de la *política nacional de gestión documental y administración de archivos* al Consejo Nacional de Archivos (CONARCH) como órgano coordinador del SNA, como veremos, este proceso no es inmediato. En ese sentido es que hablamos de la construcción vigente de la política archivística nacional, entendida como el proceso que da forma a la misma política, la impulsa desde la idea a la implementación para sostenerla —o no— en el tiempo. En cuanto a su análisis, consideramos que las instituciones en sus dimensiones normativas y estructurales son el fundamento determinante y el marco para concatenar esta política de configuración nacional en los tres niveles administrativos, los cuales requieren matización según los

contextos institucionales locales. Es nuestra intención abonar a la superación de gestiones administrativas fragmentadas, la reducción de ineficiencias, los conflictos de comunicación e incidencias negativas que surgen comúnmente en la implementación de políticas de esta magnitud.

El rol de las entidades federativas resulta esencial ya que en ellas recae parte importante de los procesos de implementación, siendo la vinculación entre entes federales, municipales y no estatales obligados por la LGA, establecido desde su artículo 1. Por lo tanto, es pertinente dirigir los esfuerzos de esta investigación hacia esa dirección, generando directivas de esta política que se complementen y relacionen entre sí, con el propósito de que puedan fortalecer el proceso de implementación, particularmente, en el estado de Sonora a través de recomendaciones sustentadas en el análisis del marco institucional de la política. Aunado a estas razones, nuestro interés en Sonora y sus archivos proviene también de la experiencia personal como historiador. El estado de los archivos merece atención. En muchos casos, son evidentes las clasificaciones sin sentido, de la infraestructura insuficiente, de la formación improvisada del personal e incluso del abandono total.

El caso de Sonora no es la excepción en el panorama archivístico mexicano. Esperamos que esta investigación inicie una veta para quienes se interesen en la política archivística nacional que se construye actualmente en el país.

1.2 Cuestionamientos, intereses y supuestos de esta investigación

Conforme a la construcción vigente de la política archivística nacional, ¿cuáles son las directivas que podrían formularse para su implementación en Sonora en aras de favorecer una armonización coherente? Esta pregunta general representa la formulación interrogativa

del problema de investigación y abarca a la vez las siguientes preguntas específicas; en México y Sonora, ¿cuáles son los antecedentes de los elementos necesarios para el desarrollo adecuado de una política archivística?; ¿cuáles son las principales estructuras y elementos normativos de las organizaciones que conforman el marco institucional en la construcción de la política?; por último, ¿cuáles son los principales desafíos que enfrenta Sonora ante los procesos de armonización de la política en la entidad?

El propósito de esta investigación es formular directivas de la política archivística nacional que se construye actualmente en el país para su implementación en Sonora, tomando en consideración para estas recomendaciones el marco institucional que condiciona una armonización coherente para la entidad. Se atenderán los siguientes objetivos específicos; identificar los antecedentes en México y Sonora de legislaciones archivísticas, sistemas de archivos y de la enseñanza e investigación de la disciplina archivística. Después, se analizarán las principales estructuras y marcos normativos de las organizaciones y sus recursos que componen el marco institucional. Finalmente, será necesario describir los desafíos que enfrenta la entidad respecto a la armonización y funcionamiento de la política.

Pretendemos que la siguiente hipótesis principal opere como eje guía de esta investigación; la actual construcción de la política archivística en México se vale de un marco institucional que moldea la interpretación de los problemas y las alternativas de solución disponibles, constriñendo los procesos de decisión y de implementación de la política. Se vale también del cambio de paradigma en materia de archivos —particularmente tras la LFTAIPG—, reflejo del proceso histórico y continuo de globalización que influye en la facilitación de la política y su implementación, así como de los fenómenos descentralizadores en los gobiernos democráticos. A la vez, el carácter nacional de esta política representa un desafío que complica la implementación armonizada de estructuras y el cumplimiento de

objetivos en las entidades federativas del país, donde deben considerarse matizaciones ante la particularidad de contextos institucionales locales.

1.3 Relevancia social

Los archivos se relacionan intrínsecamente con el poder. Su permanencia alrededor del mundo por más de veinticinco siglos es un buen indicio de ello. Si bien a través del tiempo la naturaleza de los archivos ha cambiado, así como los usos de los documentos que resguardan y las necesidades de preservarlos, los archivos siguen tratándose de poder. El poder sobre lo que se conoce sobre el pasado; el poder sobre el presente para controlar lo que es; el poder sobre lo que será y el poder del recuerdo sobre el olvido (Schwartz & Cook, 2002b). Los archivos son instituciones reales, constituyen la profesión del archivista y una disciplina con su propio conjunto de teorías, metodologías y prácticas; la archivística. Los archivos son un constructo social, son poder.

No obstante, ¿qué tan poderoso puede ser un espacio que en muchas ocasiones alberga estantes polvorientos con cajas más o menos ordenadas, llenas de documentos anónimos y maltratados? Lamentablemente esta descripción de los archivos puede ser incluso la noción generalizada; aquel cuarto donde se arrumba la papelería inútil de trámites lejanos; el castigo para el servidor público que de alguna forma incumple con las demandas de sus superiores; o probablemente, en el mejor de los casos, una colección de documentos con utilidad solo para la historia y los historiadores.

Este par de escenarios existen al mismo tiempo en México, uno de sentido abstracto y otro concreto, y representan respectivamente la teoría y la práctica archivística. Sin embargo, pese a las contradicciones evidentes, la teoría y la práctica archivísticas no deben ser opuestas, ni siquiera polaridades, sino aspectos integrados (Schwartz & Cook, 2002a). La

LGA plantea precisamente dicha integración con un diseño transversal que vincularía las estructuras del gobierno mexicano, permitiendo colaboración por parte de la sociedad, lo que en parte le ha convertido en un tema en boga. Desde antes de su publicación se generaron trabajos desde múltiples trincheras, empero, son pocos los que consideran la ley como parte de un ámbito más extenso en el cual se conjugan diferentes fenómenos sociales con problemáticas particulares y de diversa magnitud, que, por cierto, demandan abordajes desde distintas disciplinas para poder alcanzar una comprensión integral.

Como veremos más adelante, el estudio de la archivística mexicana no solo es menester de quienes trabajan en ella, sino de todos los ciudadanos. La archivística es el bastión en el cual se sostiene el ejercicio pleno de los derechos fundamentales a la verdad, a la información y a la memoria; requerimos de ella para constituir el ejercicio de la transparencia gubernamental, el acceso a la información y la rendición de cuentas. Dicho esto, la realidad en la que nos vemos inmersos y delimitamos para abordarle requiere no solo de la disciplina archivística para su estudio, sino también de la disciplina de las políticas públicas. La perspectiva interdisciplinar será útil en el esclarecimiento de la simbiosis entre los quehaceres archivísticos e institucionales —en el país y particularmente en Sonora— que son de nuestro interés.

1.4 Antecedentes bibliográficos relacionados con el problema de investigación

A la fecha no hemos encontrado fuentes que aborden a profundidad la archivística nacional a través del lente de las políticas públicas, o concretamente, a través de la política archivística nacional que se construye actualmente en el país; por lo tanto, son inexistentes las fuentes sobre los procesos de implementación en el estado de Sonora. En cambio, los antecedentes bibliográficos relacionados con el problema de investigación tienen más bien

una perspectiva nacional desde enfoques disciplinares con acercamientos limitados a las entidades. A continuación, presentamos en la siguiente tabla de manera resumida los temas de nuestra búsqueda, los autores, los años de publicación y la región de origen.

Tabla 1

Estado del arte

Tema	Autor	Año	Región
Archivística	Aguilera	2017	México
	Islas	2003	México
	Hernández	2014	México
	RENAIES	2002	México
	Villanueva	2007	México
	Voutssás	2016	Latinoamérica
Legislación archivística	Cuervo	2019	Latinoamérica
	INAI	2019	México
	Jaén	2000	Latinoamérica
	RENAIES	2016	México
	SEDIA	2011, 2015	México
Políticas y sistemas archivísticos	AN Costa Rica	2018	Latinoamérica
	Bello	2013	España
	Birrichaga	2007	México
	Campos	2017	Latinoamérica
	González	2009	España
	Jardim	2010	Latinoamérica
	López	2015, 2017	España
	Monroy	2015	México
	Peña	2020	México
	Torreblanca	1998	España
	Hernández	2009	Latinoamérica

	Montviloff	1990	Latinoamérica
Políticas de la información	Ponjuan	1993	Latinoamérica
	Quintanilla	2016	México
	Rivera	2012	México
	Sánchez	2005, 2011	México

Autoría propia

Entre las obras revisadas más sobresalientes está la de Ramón Aguilera Murguía (2017), “Gestión de documentos y nuevos valores democráticos. Evolución e involución de los archivos públicos mexicanos”. En ella encontramos qué ha pasado con los archivos públicos en México durante las distintas etapas por las que ha transitado la administración pública en los últimos cincuenta años. A pesar del corte histórico del estudio de Aguilera, sus conclusiones desembocan de forma muy pertinente en el agitado debate que se vivía entonces sobre cómo debía componerse la primera legislación archivística de alcance nacional.

En el mismo sentido encontramos a la “Ley General de Archivos comentada” (2019), obra editada por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), el Archivo General de la Nación (AGN), la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y su Instituto de Investigaciones Jurídicas. En ella se reúnen los comentarios de numerosos especialistas respecto a la composición de ley con la intención de ofrecer a los servidores públicos, académicos, legisladores, agentes legislativos y público en general, una herramienta para desentrañar con mayor detalle los elementos técnicos, jurídicos e interpretativos de las disposiciones.

La Red Nacional de Archivos de Instituciones de Educación Superior (RENAIES) atentos al debate que giraba en torno a la LGA, publicaron un documento digital que titularon

“Análisis, críticas y propuestas a la Iniciativa de la Ley General de Archivos 2016”. El cual estuvo dividido en dos partes, en una se presentan los comentarios generales de la iniciativa a nombre de la Red y en la otra las observaciones puntuales a algunos artículos. Presentándose en una tabla que incluye el artículo observado, el comentario y la propuesta consecuente. Es de destacar la representación de la RENAIES en el CONARCH, con base en la entonces vigente Ley Federal de Archivos.

A través de los Servicios de Documentación, Información y Análisis (SEDIA) de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, la legislación archivística ha sido un tema de interés central en los análisis de política interior dirigidos principalmente por la investigadora parlamentaria Claudia Gamboa en las siguientes publicaciones; “Ley Federal de Archivos. Análisis comparativo de las minutas: la remitida a la Cámara de Senadores y la del Senado enviada a la Cámara de Diputados como Cámara de origen” (2011); “Análisis comparativo de la legislación en materia de archivos en los estados de la República y el Distrito Federal” (2015); y “Ley General de Archivos. Estudio comparado del texto vigente y proyecto de nueva ley” (2015), en el cual aparecen como coautores Sandra Valdés y Miriam Gutiérrez. Estos trabajos de derecho comparado ofrecen un vistazo al trabajo que se realiza dentro de la misma institución que legisla en la materia archivística.

Interesante también la obra “Políticas y sistemas de archivos” con autoría de José María Jardim (2010) editada por la Red de Archivos Diplomáticos Iberoamericanos (RADI). De manera muy completa se aborda la relación entre el Estado, la información y los archivos vista a través de los enfoques de la archivología, las políticas públicas, la ciencia política y la administración. Haciendo énfasis particular en los sistemas de información, la legislación archivística y en las políticas públicas archivísticas. Aunque este trabajo resulta de mucha

utilidad para acercarnos a nuestro tema de investigación, es importante advertir que está formado por artículos académicos que fueron publicados años atrás y con base en el caso brasileño. La intención de la RADI acá es contribuir a que los archivos formen parte de las políticas del Estado, así como incidir en las políticas públicas de los países mediante el diseño de la estructura básica de un sistema integral de archivos. Esto queda planteado en la misma presentación de la obra redactada por la secretaria ejecutiva de la Unidad Técnica de la RADI, Mercedes de Vega, quien sería directora del AGN de 2013 a 2018.

Si bien Jardim (2010) entiende a las políticas archivísticas como una dimensión de las políticas de información, el investigador Egbert Sánchez Vanderkast del Instituto de Investigaciones Bibliotecológicas y de la Información de la UNAM, entiende a las políticas de la información como una dimensión de las políticas científicas y tecnológicas donde el ámbito archivístico no se entrelaza. Esto queda evidenciado en los artículos “Políticas de información: el amplio espectro de la investigación” (2005), “Panorama de la investigación sobre políticas de información en América Latina” (2006) y “Tópicos de políticas de información en el entorno científico y técnico: México 1989-1994” (2006). Rescatamos de estos estudios de corte bibliotecológico la vinculación con el análisis de políticas públicas, el cual establece para Sánchez Vanderkast la necesidad de definir directrices para la acción administrativa enmarcadas en la visión de las entidades.

En sintonía con Sánchez Vanderkast está la autora Gabriela Quintanilla Mendoza, quien en su artículo “Política informática en México: desarrollo, lecciones y avances” (2016) analiza estas políticas en relación con las infraestructuras de telecomunicaciones y tecnológica en el país. Por otro lado, el documento “Las políticas de información: antecedentes internacionales y situación actual en México” de Juan Escobedo Romero y Luis

Rivera Aguilera (2012), presenta un rastreo de las políticas de información en los continentes europeos y americanos que surgen particularmente a partir del derecho de acceso a la información, identificando las influencias en México y su manifestación respecto a la transparencia y la rendición de cuentas.

Merizanda Ramírez junto a Judith Hernández Cardona (2014) brindan una perspectiva particular en el artículo “El sistema de rendición de cuentas mexicano y su interacción con la archivística”. En él, bajo la concepción de sistema de rendición de cuentas, engloban a las políticas de acceso a la información, transparencia y rendición de cuentas, evidenciando el papel crucial que juega en ellas la archivística, catalizador del desarrollo eficaz y eficiente de dichas políticas.

Siguiendo la pista a los estudios relacionados con nuestro tema de interés, resulta pertinente ampliar el alcance de nuestra revisión de fuentes en el sentido geográfico. El concepto de política nacional de información es utilizado recurrentemente para abarcar las consideraciones de las políticas públicas sobre los sistemas de información y documentación, también con un énfasis en el sector de la ciencia y la tecnología. La tesis doctoral de Emilce Sena Correa (2003), titulada “Las políticas nacionales de información del MERCOSUR frente a la sociedad de la información y el conocimiento” presenta un abordaje de la temática desde las tecnologías de la información y las comunicaciones. Para Sena Correa estas políticas representan en los países del MERCOSUR —Brasil, Argentina, Uruguay y Paraguay— una oportunidad para consolidar los requerimientos mundiales sobre buenas y sólidas infraestructuras de información e ingresar al proceso de globalización en todos sus ámbitos.

Ejemplos de otros textos que orientan el análisis de las políticas junto al desarrollo de las naciones son “Las políticas nacionales de información en el contexto latinoamericano: el caso de Cuba” con autoría de Gloria Ponjuan (1993) y “Elementos teóricos generales de la política nacional de información en Cuba” de Ingrid Hernández Galaz (2009). Esto no es sorpresa tomando en consideración el manual de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), “Políticas nacionales de información. Manual sobre la formulación, aprobación, aplicación y funcionamiento de una política nacional sobre la información” con autoría de Victor Montviloff (1990).

En nuestra pesquisa de publicaciones latinoamericanas, es necesario hacer una pausa en la producción del historiador y archivista costarricense Luis Jaén García, con quien retomamos el ámbito archivístico de vuelta. En el libro “El sistema nacional de información archivística como modelo de unificación de archivos” (2006), reconoce la importancia de los archivos para la gestión administrativa, la cultura, la investigación y el funcionamiento de la sociedad en general; para poder responder a los cambios políticos, económicos, sociales, culturales y tecnológicos que se viven en el globo. Jaén ve imprescindible una integración en el ámbito nacional de todos los centros archivísticos mediante dichos sistemas, esta idea es respaldada en otras de sus publicaciones como; “Los modelos teóricos de unificación de archivos” (2003a); “Los sistemas nacionales de archivos de América Latina: análisis de sus preceptos legales” (2003b); “El sistema nacional de información archivística y su relación con el entorno externo” (2007), entre otras.

La legislación archivística también ha sido un tema de estudio para el académico costarricense. En el artículo “La legislación archivística en América Latina” (2001) analiza las disposiciones legales en materia archivística en conjunto con los archivos generales de la

nación o archivos nacionales y los sistemas nacionales de archivo, ofreciendo valiosas conceptualizaciones. En la misma tesitura, en el texto “La legislación archivística en América Latina y el Caribe: su incidencia en el archivero como profesional y su formación”, Jaén (2000) añade la perspectiva de la enseñanza e investigación archivística a través de la perspectiva del trabajador de los archivos.

Las últimas investigaciones descritas anteriormente han servido de base para trabajos como el de John Cuervo Alonso (2019), en cuya tesis de maestría “Análisis comparativo de Sistemas Nacionales de Archivo. Estudio de caso: Comunidad Andina de Naciones” identifica los elementos que constituyen los SNA para países latinoamericanos —Colombia, Perú, Ecuador y Bolivia—. Así mismo la estructura con la que operan, las actividades que adelantan y el alcance que tienen según la estructura estatal particular. Desde la disciplina archivística, el autor también incluyó en su análisis el rol de las legislaciones archivísticas en los países de su caso, partiendo del modelo empleado por Jaén (2001) y complementándolo con las normativas emitidas hasta 2015.

En el mismo sentido, es palpable la influencia de los autores José Maria Jardim y Luis Jaén García en Costa Rica, donde las políticas públicas son consideradas instrumentos de primer orden para el buen gobierno, y claro, la gestión de documentos y la administración de archivos no escapan de esta realidad. Es por estas razones que existe un empuje por introducir estos elementos a la agenda pública del país, como se evidencia en el artículo “Hacia la formulación de una política pública en gestión y conservación de documentos, como garantía de la transparencia y el acceso a la información pública” de Carmen Campos Ramírez (2017), subdirectora general del Archivo Nacional de Costa Rica.

Posteriormente, un grupo de trabajo del Archivo Nacional costarricense publicó en 2018 con apoyo del Gobierno de la República la “Propuesta: política nacional para la gestión y conservación de documentos para garantizar la transparencia y acceso a la información pública, al 2028”. En el cuerpo del documento se presenta la evaluación de la situación archivística nacional, los marcos normativos e institucionales, la metodología a implementar y al final la estructura de la política, definida por cuatro ejes principales; fortalecimiento del sistema archivístico institucional; formación profesional, capacitación continua de archivistas; mejoramiento de los sistemas para la gestión de los documentos electrónicos en las instituciones públicas; y modernización de la función rectora del sistema de archivos. Desde el año de su publicación esta política está formalizada en Costa Rica, y funge como un instrumento que consolida la función estratégica de los archivos en las instituciones públicas y en la sociedad en general.

Continuando con los estudios sobre las políticas públicas archivísticas, hacemos un viaje en nuestra búsqueda desde Costa Rica hasta España, donde encontramos el importante trabajo de Víctor Bello Jiménez (2013), el cual retomaremos más adelante con mayor detenimiento. Destacamos particularmente su tesis doctoral “Políticas archivísticas y actuación del poder en la administración local canaria. Análisis histórico (siglos XV a XXI)”. En ella, desde las disciplinas de la archivística y la historia brinda un recorrido muy interesante de los archivos y sus políticas en las administraciones españolas de los últimos seis siglos, esto desde el derrotero de los archivos municipales canarios. Bello Jiménez justifica la utilidad de su obra ante el contexto actual de los cambios trascendentales en la administración y en la sociedad, que, desde su perspectiva, forman parte de permanencias en la tensión existente entre los diversos planos de poder —estatal, autonómico, local,

monárquico y señorial—. Dado que el diseño de políticas no es arbitrario sino lícito por los objetivos del poder que las dicta.

Otros acercamientos interesantes a las políticas archivísticas desde las disciplinas archivística e histórica por parte de académicos españoles son “La Escuela Superior de Diplomática y la política archivística en el siglo XIX” de Agustín Torreblanca López (1998) y “Archivos y archivística en España. De práctica tradicional a teoría científica” (2015), así como “Política archivística y concentraciones de archivos en España, en el siglo XVIII” (2017), ambos de Pedro López Gómez.

Por su parte, Antonio González Quintana publicó en 2009 la actualización y ampliación del informe elaborado para la UNESCO y el Consejo Internacional de Archivos (ICA por sus siglas en inglés) titulado “Políticas archivísticas para la defensa de los derechos humanos”. González hace un trabajo de investigación sobre la gestión de los archivos de los regímenes represivos y la ejecución de políticas archivísticas para la defensa de los derechos humanos, evidenciando la dimensión democratizadora de los archivos. Entre las aportaciones valiosas del documento destaca la conceptualización de la memoria histórica, que habilita el alcance de los valores de verdad y justicia en el contexto de la lucha contra la impunidad, el olvido y la amnesia colectiva.

De regreso en México con nuestra exploración bibliográfica, pero ahora tras la pista de la disciplina archivística, encontramos la Serie Formación Archivística editada por la RENAIES de 2002 a 2007. Con seis publicaciones esta institución abona al vacío bibliográfico que detecta en el campo de la archivística en el país, especialmente en el aspecto teórico; no obstante, estos estudios no dejan a un lado el de la práctica. En *La archivística en México* de María Islas Pérez (2003) y “La archivística. Objeto e identidad” de Gustavo

Villanueva Bazán (2007) encontramos ejemplo de ello, pues los autores utilizan a su favor sus experiencias personales como archivistas en el desarrollo de teoría.

Recuperamos también el “Estado del arte de la archivística iberoamericana a través de sus publicaciones 1986-2016” del bibliotecólogo Juan Voutssás Márquez (2016). La visión panorámica de la obra que abarca los últimos treinta años deja en evidencia las problemáticas emergentes y también los avances logrados en el desarrollo actual del conocimiento de la ciencia y la práctica archivística en Iberoamérica. Voutssás coincide con que la archivística está en auge y se debe principalmente a dos factores; primero, el enorme desarrollo que han tenido recientemente las tecnologías de la información y las comunicaciones; y, segundo, el cambio de la función y el significado social de los archivos expresado en temas como el derecho a la información, el acceso a la información pública, la transparencia, la rendición de cuentas, la participación ciudadana y el gobierno abierto.

En la obra de Voutssás, el concepto de *política archivística* aparece en dos ocasiones citando el texto de Nicolás Esguerra y el de Yanira Berroa en sus análisis de los casos colombiano y dominicano, respectivamente. En esa línea, entre los escasos estudios mexicanos que incorporan la perspectiva de las políticas públicas son “Análisis de la política de gestión de documentos de archivo en la Universidad Autónoma del Estado de México” de Diana Birrichaga y publicado en 2012, “Necesidad de una política de preservación digital para los archivos” de Erick Monroy publicado en 2015, y “La política de transferencia de documentos electrónicos. El caso del Archivo Histórico de la UNAM” de Sandra Peña publicado en 2020.

Tras esta mirada al estado de la cuestión, identificamos cómo las políticas públicas en materia de archivos han podido articular en diferentes partes del globo lo que en los

últimos años se ha cimentado como algo indispensable en los gobiernos democráticos modernos, la relación intrínseca del archivo con el Estado y la sociedad. Aunque en nuestro país no se ha trabajado como en otros en ese sentido, se cuenta con las bases suficientes para construir en esa dirección. Sin duda, el seguimiento a los esfuerzos generados desde diversas trincheras frente al tema no está agotado como se verá posteriormente.

1.5 Referentes teóricos y metodológicos

Para identificar, definir y relacionar la serie de elementos que nos permitirán guiar el estudio de nuestro objeto en sus dimensiones teórico metodológico emplearemos el enfoque interdisciplinar, el cual planteamos seguidamente.

1.5.1 Perspectiva interdisciplinar

Un hombre con un reloj sabe qué hora es, un hombre con dos relojes nunca podrá estar seguro. Este adagio en primera instancia parece abrogar por la practicidad que puede ofrecer una fuente única, pero el mensaje que subyace es el cuestionamiento hacia la aparente certeza. ¿Es posible estar realmente seguro de tener la hora correcta, cuando simplemente no hay forma alguna de identificar error o duda? Desde luego, en varios aspectos de la vida un solo reloj será más que suficiente, pero ciertamente no es el caso para el desarrollo del conocimiento científico. La interdisciplinariedad en ese sentido viene a insertarse de manera natural en las investigaciones que abordan una problemática social con múltiples facetas como lo es la nuestra.

Entre los académicos más destacados en la materia se encuentra William Newell (1982), quien entiende los estudios interdisciplinarios como “indagaciones que se basan críticamente en dos o más disciplinas, y conducen a una integración de conocimientos

disciplinarios” (p.24). Por su parte, Rick Szostak (2013) coincide con la Asociación para los Estudios Interdisciplinarios (AIS por sus siglas en inglés) en la definición de interdisciplinariedad como la “integración de las ideas de múltiples disciplinas, con el fin de comprender mejor algún tema complejo que es abordado desde diferentes perspectivas, por diferentes disciplinas” (p.44). La National Academy of Sciences (2005) define a la investigación interdisciplinaria como un modo de investigación que integra información, datos, herramientas, técnicas, conceptos, perspectivas y teorías de dos o más disciplinas en el avance hacia la comprensión fundamental o bien, para resolver problemas complejos cuyas soluciones están más allá de una sola disciplina. Es evidente que la clave del proceso interdisciplinar reside en la integración de los elementos provenientes de dos o más disciplinas para el abordaje de problemas complejos.

El propósito de esta investigación es la formulación de directivas de la política archivística nacional que se construye actualmente en el país para implementarlos de manera particular en el estado de Sonora, esto, considerando el marco institucional que determina los procesos de construcción de la política misma, y también, el contexto estatal para una armonización coherente. Sería ocioso preguntarnos por alguna disciplina como fuente única de conocimientos capaz de resolver esta investigación con sus exigencias; estamos ante un problema complejo. La archivística expresada como política pública es parte de una realidad en la que se conjugan múltiples y distintas transformaciones sociales en lo local y en lo global, mismas que configuran nuevos contextos, y en ello, nuevos objetos para la intervención e investigación académica (Fontalvo, 2011).

Con la argumentación presentada hasta ahora a través de los últimos apartados, consideramos haber atendido ya algunos de los pasos pertenecientes a lo que Szostak (2013)

llama una serie de buenas prácticas para la investigación interdisciplinaria; la definición del problema de investigación; la revisión de la bibliografía pertinente; la identificación de las disciplinas relevantes; y la justificación del enfoque interdisciplinario. Los siguientes pasos de la serie serán desarrollados con la presentación del diálogo directo entre los referentes teóricos y los metodológicos, donde evidenciamos la búsqueda de referencias y sus comparaciones, así como la apropiación e interiorización de conceptos —mediante la superación de límites y ausencias— por los cuales se aborda el objeto de estudio.

1.5.2 Marco teórico

Hasta el momento, en lo referente a la construcción del objeto de estudio hemos argumentado sobre la situación de la archivística en nuestro país y se ha delimitado su abordaje de acuerdo con los intereses de esta investigación; también, hemos dejado claro el empleo del enfoque interdisciplinar, mismo que continuaremos implementando a través de las buenas prácticas propuestas por Szostak (2013). Ahora debemos esclarecer los referentes teóricos fundamentales para este trabajo; uno de ellos es el de política archivística. Este concepto se compone a la vez por los términos de política pública y archivística, por lo tanto, es necesario precisar antes qué es lo que entendemos por estos y cuáles son sus competencias como campos disciplinarios de nuestro interés.

1.5.2.1 Entre las políticas públicas y la archivística

Las políticas públicas se han convertido en un concepto familiar para muchos, especialmente para aquellos en contacto con la información que se genera día a día en los medios de comunicación. Pero debido a la amplia diversidad de las circunstancias en las que el término es empleado, nos encontramos con múltiples significados para el concepto.

Ante esta situación es importante recuperar referencias de autores destacados en la materia como Aguilar Villanueva (1992), quien define las políticas públicas como “el diseño de una acción colectiva intencional, el curso que efectivamente toma la acción como resultado de las muchas decisiones e interacciones, y, en consecuencia, los hechos reales que la acción colectiva produce” (p.26). Para Thoenig (1997) las políticas públicas se caracterizan por el énfasis en el estudio del “trabajo de las autoridades investidas de legitimidad pública o gubernamental. Dicho trabajo abarca múltiples aspectos, que van de la definición y selección de prioridades de intervención hasta la toma de decisiones, su administración y evaluación” (p.19). Lahera (2004) afirma que una buena política pública corresponde a “aquellos cursos de acción y flujos de información relacionados con un objetivo político definido en forma democrática” (p.8), frecuentemente con la participación de la ciudadanía. Una política pública de calidad en ese sentido “incluirá orientaciones o contenidos, instrumentos o mecanismos, definiciones o modificaciones institucionales, y la previsión de sus resultados” (Lahera, 2004, p.8). Aunado a estas tres definiciones, consideramos también la de Dye (2017), quien entiende las políticas públicas como toda acción implementada para la resolución de un problema público en un contexto social y político determinado, a través de instrumentos, estrategias y escenarios donde convergen determinadas actividades del Estado y actores no estatales.

El origen del estudio de las políticas públicas se rastrea en los Estados Unidos para la década de 1950, donde el fin de la Guerra trajo consigo la organización fordista del trabajo, la difusión del consumo masivo y una explosión demográfica que se tradujeron en un acelerado crecimiento económico. En ese entonces el análisis de las políticas permitía a quienes tomaban las decisiones actuar con elementos de juicio para elegir de manera idónea,

dar seguimiento a las decisiones en su ejecución y evaluar eventualmente los impactos de las mismas, resultaba más sistemático gobernar por las políticas que por el sentido común (Fontaine, 2015). El autor norteamericano Harold Lasswell es citado como uno de los fundadores de la disciplina con sus trabajos publicados a partir de 1951. En ellos establece la naturaleza interdisciplinaria y el vínculo entre la función política y científica del análisis de las políticas públicas, caracterizados por el creciente interés de la ciudadanía y la academia en los procesos políticos (Aguilar, 1992; Fontaine, 2015; Lozano; 2008; Valenti, Flores, 2009).

Hoy en día la interdisciplinaria y la participación de actores no estatales en los procesos políticos siguen siendo elementos que definen el análisis de las políticas públicas; no obstante, la reestructuración social, política y económica del proceso globalizador significa complejidad en las dinámicas del contexto público, mismo que también debe ser tomado en consideración. En este aspecto es que autores de las políticas públicas (Aguilar Astorga, 2017; Aguilar, 2012; Fontaine, 2015) consideran clave los enfoques de la gobernanza y los derechos humanos en el estudio de estas.

Para referir la política pública que atiende la materia de archivos en nuestro país se han utilizado términos como *política nacional de archivos públicos y privados* (Ley Federal de Archivos [LFA], 2012), *política nacional de gestión documental* (LGA, 2018), *política de administración de archivos* (Barnard, Delgado, Voutssás, 2017) y *política de gestión documental* (Ríos, 2015). Sin embargo, estimamos el uso del término *política archivística* más adecuado; esto debido a que en el concepto *archivística* encontramos englobados los de archivos públicos y privados, la gestión documental y la administración de archivos junto a otros elementos que conforman el estudio y ejercicio de la materia.

La archivística consta de las ideas que engloban teoría, metodología y práctica, además, como campo de conocimiento ha generado un enfoque interdisciplinario propio (Duranti, 2001). Su pista se rastrea en la historia con la invención de la escritura misma y la producción de documentos, y, por consiguiente, la necesidad de organizar en los archivos los documentos. Esto es finalmente menester de la archivística (Bello, 2013).

El archivo simbolizó la máxima expresión de jerarquización y burocratización en el Imperio romano (Fernández, 2003). Sus leyes no solo dictaban las formas en las que la vida política debía ser conducida, también establecían la importancia del archivo como una institución encargada de albergar toda documentación de importancia para el correcto funcionamiento de los entes administrativos. Posteriormente, las operaciones administrativas medievales influenciadas por el derecho romano darían al archivo una función pública, donde los documentos resguardados debían tener la capacidad de servir como evidencia, de ser incorruptibles, y a la vez conservar la memoria de los actos que representaban (Jolowicz, 1972). En ese entonces, los conceptos archivísticos basados en el derecho romano se extendieron en Europa, prueba de ello hacia el siglo XV son las tradiciones y métodos particulares de organización, conservación y preservación de archivos en las monarquías — como en la alemana, francesa, inglesa y española—. Las cuales dieron origen en la era moderna a varios sistemas archivísticos que hoy en día permanecen vigentes (Ducheyn, 1992).

Con la institución del Archivo de Simancas en 1542 por Carlos I se establece la concentración central de los archivos en repositorios, con archivistas especializados a cargo de la administración de estos. Primer antecedente de la estructura organizativa de los archivos nacionales y de las legislaciones archivísticas (Ducheyn, 1992). Dos siglos después, con la

Revolución francesa se proclamó por primera vez el derecho de los ciudadanos a tener acceso a los archivos. Esta nueva concepción de los archivos como fuente de investigación al alcance de la población, contribuiría a transformar paulatinamente el rumbo de las configuraciones administrativas en el mundo occidental.

Se ha avanzado de unos archivos y una archivística al servicio de los gobiernos, a unos archivos y una archivística al servicio de las sociedades, mismas que se han desarrollado de forma simultánea a las transformaciones de los sistemas de gobiernos y al surgimiento de la transparencia administrativa (Bello, 2013). El archivo debe ser considerado ahora como un servicio público y la archivística por su parte como una ciencia encargada de enriquecer tal servicio.

Sin embargo, la archivística tiene en realidad escaso impacto fuera del ámbito profesional de los archivos (Bello, 2013). Su inexistencia en los contenidos que se imparten en las aulas del país (Ramírez, Sánchez, Birrichaga, Beltrán, 2011) y la confusión que suele envolver la definición misma del término son solamente dos de las razones. En esta investigación superamos este último inconveniente tras la revisión de literatura, entendiendo a la archivística como la ciencia que estudia los archivos en sus aspectos teóricos y prácticos para desarrollar un conjunto de principios con la finalidad de procurar la continuidad en las actividades de función jurídica, administrativa y científica de los archivos desde la perspectiva archivística, así como de otras ciencias, para servir así de base en el proceso de toma de decisiones (Bello, 2013; Fuster, 2001).

Los objetivos de la archivística son establecer la doctrina científica de integración, organización, conservación y empleo de los archivos, así como acudir a solucionar los problemas de los documentos de archivo durante su ciclo vital —recorrido que la archivística

debe consolidar en el seno de las administraciones—, y para lograrlo, las actividades archivísticas deben apoyarse en una política archivística coherente, adecuada y práctica (Bello, 2013; Fuster, 2001). La política archivística entonces vincula definitivamente el quehacer archivístico y el quehacer del Estado a la vez que determina cómo deberán componerse las dinámicas de esta relación.

1.5.2.1.1 Patrimonio, memoria, acceso a la información y rendición de cuentas como paradigmas de la archivística

Habiendo precisado ya los términos de política pública y archivística es necesario dar definición a los cuatro conceptos que desde nuestra perspectiva se convierten en los objetivos que persigue la construcción de la política archivística en México. El académico Terry Cook (2013) plantea la existencia de paradigmas —entendidos como sistemas o modelos mentales de actitudes, creencias y patrones sobre un fenómeno— archivísticos en el transcurso de los últimos ciento cincuenta años, los cuales han pasado por cuatro fases: desde el legado jurídico a la memoria cultural, al compromiso social y al archivo comunitario (Cook, 2013). De acuerdo con el autor, el énfasis del pensamiento archivístico se ha trasladado de la evidencia a la memoria, y de la identidad a la comunidad a medida que las corrientes intelectuales más amplias han cambiado de lo premoderno a lo moderno, y de lo posmoderno a lo contemporáneo. Aunque en la obra citada se hace un encauce de todo esto principalmente hacia el análisis de la labor profesional del archivista, se deja claro que también es concerniente para el estudio del archivo como concepto, como práctica y como institución. Estos paradigmas —o mentalidades archivísticas— son abiertos, se superponen y están en constante evolución, uniéndose por la interacción simbiótica de continuidad e interrupción;

procesos que conducen a la archivística a una mayor capacidad para albergar pluralidad y diversidad (Cook, 2013).

Existe una naturaleza doble en los paradigmas archivísticos de evidencia, memoria, identidad y comunidad propuestos por Cook; una de origen tradicional y otra de origen moderno. Por un lado, el legado jurídico y la memoria cultural reflejan cómo los archivos han sido tradicionalmente sobre la adquisición, descripción y preservación de documentos como evidencia, protegiendo su imparcialidad a través de la postura consciente de neutralidad y objetividad. Por otro, el archivo comunitario y su compromiso social significan la necesidad de investigar y comprender la naturaleza compleja de las funciones, estructuras, procesos y contextos relacionados con la creación y el uso contemporáneo de documentos (Cook, 2013). Nos adscribimos a las ideas del autor, pero es pertinente hacer ajustes. Desde nuestra perspectiva, los conceptos de *patrimonio*, *memoria*, *acceso a la información* y *rendición de cuentas* son los que determinan los paradigmas archivísticos y la naturaleza de estos en México y que, por lo tanto, guían el desarrollo y los objetivos en la construcción de la política archivística nacional.

El patrimonio refiere fundamentalmente a los bienes que son heredados, tal como es el sentido etimológico del término cuyo origen latino es la palabra *patrimonium*, lo que se hereda del padre (Zamora, 2011). De este concepto general han partido múltiples autores y organizaciones para dotarle de nuevos significados y usos a través del tiempo, creando distintas categorías de este, y en tal sentido es que se puede hablar de diferentes patrimonios (Dorado, Hernández, 2015). El concepto de patrimonio documental es el adecuado para referir a uno de los paradigmas de la archivística que se empleará posteriormente para

observar nuestro objeto de estudio; forma parte del patrimonio cultural tangible y su definición es la siguiente:

Documentos (...) vinculados en series documentales, producidos como resultado de las tareas o funciones de instituciones o personas, que por su naturaleza no son sustituibles y dan cuenta de la evolución del Estado y de las personas e instituciones que han contribuido a su desarrollo, además de transmitir y heredar información significativa de la vida intelectual, social, política, económica, cultural y artística de una comunidad. (RENAIES, 2016, p.15).

El patrimonio documental tiene un carácter de testimonio y contribuye a vincular las sociedades y a preservar la memoria; el otro paradigma archivístico de naturaleza tradicional. La memoria ha sido abordada por disciplinas como la historia, la sociología y la filosofía entre otras ciencias sociales, llegándose a englobar en su connotación una multitud de visiones, significados y problemáticas diferentes (Dorado, Hernández, 2015). Para Jacques Le Goff (1991) la memoria es uno de los elementos más importantes de las sociedades, “de las clases dominantes y de las clases dominadas, todas en lucha por el poder o por la vida, por sobrevivir y avanzar” (p.181). El historiador francés afirma que la lucha por la democratización de la memoria debe competir a los profesionales científicos de la memoria para hacer frente a la vigilancia y control de los gobernantes; se debe accionar de manera que la memoria pueda servir a la liberación y no a la esclavitud de los hombres (Le Goff, 1991). Siguiendo esta línea de pensamiento nuestra definición de memoria como un paradigma archivístico proviene de su concepción como un derecho fundamental; su origen, evolución y consolidación como un derecho imprescriptible e inalienable, parte de su reconocimiento

internacional como elemento vital del acceso a la verdad y como ingrediente necesario de la justicia transicional (Cabrera, 2013). El derecho a la memoria es:

La garantía en virtud de la cual el Estado se ve obligado a implementar mecanismos necesarios para que la sociedad reconozca las vulneraciones de los Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario, desde una (...) elaboración constante, pedagógica, pública, participativa y exigible socialmente, destinada a la consolidación de los ejercicios de memoria pública como un bastión cultural de la sociedad (...) sobre la base de la garantía integral de los derechos a la verdad, la justicia y la reparación. (Cabrera, 2013, p.183)

De esta forma Lizandro Cabrera (2013) ve como imprescindible que desde los Estados existan acuerdos para la preservación de los archivos y una coordinación de políticas en la investigación de crímenes de lesa humanidad.

Es preciso definir ahora el acceso a la información y la rendición de cuentas como los paradigmas archivísticos de naturaleza moderna presentes en la construcción de la política archivística mexicana. El término acceso a la información —intercambiable con los de derecho a la información y derecho de acceso a la información pública— refiere el conjunto de normas jurídicas que regulan cómo los ciudadanos acceden a la información que es de interés público, particularmente la que se genera por parte del Estado (Valverde, 2004). El acceso a la información tiene una relevancia real y práctica en la vida de los ciudadanos, pues posibilita la obtención de información útil para la protección de intereses y participación política; y aunque existen limitaciones jurídicas expresas y justificadas para reservar

información, estas atienden en general el respeto a la privacidad y la protección de la seguridad nacional (Valverde, 2004).

Junto a los conceptos de acceso a la información y rendición de cuentas normalmente encontramos también el de transparencia, los cuales, si bien se refuerzan recíprocamente, no significan lo mismo, cada uno tiene normas, procedimientos y actores diferentes (López, Merino, 2009). La transparencia alude la cualidad que consiste en permitir el acceso de la ciudadanía al que hacer de los órganos estatales y a los procesos que derivan de los mismos (Cossío, 2008). La transparencia y el acceso a la información permiten y obligan un control descentralizado donde “cada ciudadano se convierte en un sujeto activo que puede conocer, analizar, monitorear y denunciar a los funcionarios públicos que realizan actos fuera de su ámbito de competencia” (Morales, 2015, p.137). Así, cuando las instituciones públicas permiten la transparencia y el acceso a la información, fijan las bases para la rendición de cuentas.

Existe un consenso respecto al origen del término rendición de cuentas en la palabra *accountability*, término que puede entenderse como control, fiscalización, responsabilidad, o bien, rendición de cuentas (Morales, 2015; López, Merino, 2009). Andreas Schedler (2004) plantea que la rendición de cuentas tiene dos dimensiones básicas; por un lado, la obligación de los funcionarios públicos y políticos de informar sobre sus acciones y al mismo tiempo justificarlas de manera pública (*answerability*), y por otro, la capacidad de sancionar a los funcionarios públicos y políticos en caso de que violen sus deberes (*enforcement*). En este sentido, la rendición de cuentas abarca “tres mecanismos para prevenir y corregir abusos del poder; obliga al poder a abrirse a la inspección pública; lo fuerza a explicar y justificar sus actos; y lo supedita a la amenaza de sanciones” (Schedler, 2004, p.13). De manera concisa, la rendición de cuentas es una:

Tarea obligada y permanente, con actores claramente identificados que llevan a cabo la vigilancia, el control y la sanción sobre los contenidos sustantivos del ejercicio gubernamental, en todas sus facetas, en un entorno legal y democrático explícito y abierto, que identifica con claridad las obligaciones que cada servidor público debe cumplir. (López, Merino, 2009, p.9)

En concordancia con lo planteado por Terry Cook, estos cuatro paradigmas archivísticos de patrimonio, memoria, acceso a la información y rendición de cuentas que identificamos en la archivística mexicana, influyen en la construcción de una política archivística, son abiertos y están en constante evolución. Aun cuando hablamos de una naturaleza tradicional y otra moderna en los paradigmas archivísticos —las cuales han cambiado a través del tiempo—, estos se entrelazan y coexisten al mismo tiempo actualmente, redefiniendo el papel del archivo y su relación con el Estado moderno.

1.5.2.2 En la construcción de la política archivística

Entonces, ¿qué es la política archivística? Anteriormente citamos al archivista brasileño José Maria Jardim con su definición, con la cual coincide ampliamente Bello Jiménez (2014), quien por su parte entiende este tipo de política como “las acciones y decisiones adoptadas por los gobernantes para la correcta producción de documentos, el buen funcionamiento de los archivos, [y] la adecuada organización de los documentos, [para] prestar un buen servicio a todos los agentes relacionados con ellos” (p.79). Por su parte Antonia Heredia (1991) en la obra *Archivística general* define la política archivística como la “determinación sistemática de los recursos administrativos, institucionales y económicos que permitan la satisfacción de los fines y objetivos de los archivos como respuesta a la

demanda de la sociedad” (p.200). Así mismo, una referencia práctica es la política archivística colombiana, impulsada desde 2016 por el Archivo General de la Nación y definiéndola como:

El conjunto de directrices establecidas por una entidad para tener un marco conceptual claro para la gestión de la información física y electrónica, un conjunto de estándares para la gestión de la información en cualquier soporte, una metodología general para la creación, uso, mantenimiento, retención, acceso y preservación de la información, independiente de su soporte y medio de creación, un programa de gestión de información y documentos, una adecuada articulación y coordinación entre las áreas de tecnología, la oficina de Archivo, las oficinas de planeación y los productores de la información. (2016)

Aunque se observan similitudes generales en estas concepciones sobre las políticas archivísticas, al mismo tiempo nos brindan una idea sobre la complejidad y las diversas formas en las que se conciben y se prevé sean puestas en operación. Para fines de esta investigación, debemos hacer énfasis en los aspectos de *articulación* y *coordinación* mencionados antes. Tanto Jardim, como Bello y Heredia coinciden en que las políticas archivísticas nacionales deben guardar una estrecha relación con el sistema de organización del país que las crea; en el caso mexicano la política debe ser objeto de descentralización para propiciar su desarrollo en los tres niveles de gobierno —federal, estatal y municipal—, debiendo existir siempre una coordinación total entre estos ámbitos para conseguir una implementación equilibrada (Bello, 2013; Heredia, 1991; Jardim, 2010).

Basándonos en la argumentación hecha hasta ahora, entendemos la política archivística mexicana como las acciones implementadas para la solución del problema público que representa la continuidad en las actividades de función jurídica, administrativa y científica de los archivos de los municipios, las entidades y la federación desde un punto de vista archivístico, a través de un conjunto de directrices en las que converge el Estado mexicano y actores no-estatales.

Ahora, ¿por qué decimos que la política archivística está en construcción? Aun cuando el impulso al tema de los archivos dentro de la estructura de la administración pública mexicana puede rastrearse con las reformas administrativas que iniciaron en 1964 (Aguilera, 2017), no es hasta 2018 que se consolida de manera puntual dicho impulso en una serie de directrices encabezadas por la LGA, primera legislación archivística de alcance nacional. Finalmente es que se normalizan elementos como el SNA y el CONARCH —inicialmente formulados décadas atrás sin éxito sustancial— para su implementación homologada en los archivos públicos y privados del país. Claro está, esto no ocurre de manera inmediata; una ley de archivos no se hace totalmente efectiva a corto plazo, es un proceso permanente (Jardim, 2010).

Tabla 2

Algunas de las disposiciones de la LGA para el gobierno federal y Sonora

Disposiciones	Junio 2019	Septiembre 2019	Diciembre 2019	Junio 2020	Diciembre 2020
Federación					
Ley General de Archivos	X				
Consejo Nacional		X			
Sistemas Institucionales				X	

Sonora

Ley Estatal de Archivos	X	
Consejo Estatal		X
Sistemas Institucionales	X	

Nota. Las X en la tabla indican la fecha en las que las disposiciones de entrada en vigor, integración, sesionado e implementación que deben cumplirse.

Autoría propia, elaborado en base a los artículos transitorios de la LGA.

Como vemos en la Tabla 2, la LGA dejó establecido en sus artículos transitorios una serie de plazos para el cumplimiento de distintos aspectos clave, como la armonización legislativa en las entidades, la conformación de los sistemas institucionales, así como la del consejo nacional junto a sus réplicas locales. Para Sonora, esto significó la publicación de su ley de archivos para junio de 2020 y, por ende, el inicio de las sesiones del consejo para diciembre del mismo año. Disposiciones que no fueron cumplidas.

Es importante aclarar que la legislación archivística suministra elementos reguladores a la política archivística, pero no es por sí misma una política. La viabilidad de la legislación se vuelve comprometida si no es simultáneamente instrumento y objeto de una política archivística. Como establece el archivista canadiense Carol Couture, la existencia de la ley no garantiza su aplicación; la legislación no puede confundirse con la acción concreta (Jardim, 2010). Los autores en la materia coinciden en que una política archivística per se debe ser anunciada ya que implica una serie de decisiones importantes —decidir que existe un problema, decidir el deber de intentar resolverlo y decidir la mejor manera de hacerlo— (Jardim, 2010). Una política debe identificarse como tal y debe ser comunicada a la sociedad. No obstante, la LGA representa las bases para la adopción y ejecución de la política archivística nacional

La LGA designa al CONARCH como el órgano de coordinación más importante de la archivística mexicana, director del SNA y en ello de todos los archivos públicos del país. El CONARCH es entonces, de acuerdo con el artículo 67 de la LGA, el único órgano con la facultad para aprobar la política nacional en materia de archivos, señalando en su fracción VII la “responsabilidad de aprobar la política nacional de gestión documental y administración de archivos”, dejando clara la disposición para crear una política archivística en el país. Esta es precisamente nuestra segunda razón para decir que la política archivística en México se encuentra actualmente en construcción tomando como punto de partida la LGA.

En aras de fortalecer nuestra conceptualización de política archivística —y con ello facilitar posteriormente el abordaje de nuestro objeto de estudio—, daremos paso a la descripción de la propuesta del archivista español Víctor Bello Jiménez para el análisis de las políticas archivísticas, misma que nos servirá como marco de referencia analítico para esta investigación.

1.5.2.3 La propuesta de Víctor Bello J. ¿Desde dónde habla y con qué objetivos?

Víctor Bello Jiménez nacido en Castro del Río, Córdoba, España en 1972 es Doctor en Historia por la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Durante diez y seis años fue archivista en el Archivo Municipal de San Bartolomé de Tirajana en Gran Canaria y desde 2017 realiza sus actividades profesionales de manera independiente como gestor autónomo. Entre sus publicaciones se encuentran *El hilo de Ariadna. Guía de procedimientos para la recuperación del Archivo Municipal* (2005), *El archivo. Poder, familia y derechos humanos* (2017), y *Traspaso de las Islas Canarias al Conde de Niebla* (2018). La perspectiva del autor está claramente determinada por su formación académica como historiador y su formación profesional como archivista, ambas desarrolladas en Gran Canaria.

Su tesis doctoral titulada “Políticas archivísticas y actuación del poder en la administración local canaria” es generada principalmente desde la disciplina histórica, haciendo un análisis de los archivos municipales y las políticas archivísticas en la administración local desde el siglo XV hasta el XXI. En sus más de seiscientas páginas encontramos un estudio histórico hecho a profundidad, rico en contenido y análisis.

Convencido de que los archivos son poder, Bello Jiménez considera que los documentos y los archivos habían estado siempre al servicio de los gobernantes, de quienes detentan cualquier tipo de poder (2013). Los gobernantes emplean este poder como uno de los recursos esenciales para poder sostener el sistema de gobierno del cual son responsables, sustentando a la vez una administración burocratizada, significando la comunicación en virtud del conocimiento (Bello, 2013). Esto debido a que la información y el conocimiento son recursos transversales, los cuales sirven al poder para desarrollar su actuación. Bello Jiménez se sumergió en las profundidades de los archivos municipales de Canarias para explorar cómo ha actuado el poder con respecto a los archivos a lo largo de la historia. Descubrió que los círculos de poder, generalmente, solo prestan atención a los archivos cuando pueden obtener beneficio, ya sea mediante su organización o su destrucción; así en el siglo XV, así en el XXI. Los pasos que guiaron la empresa fueron la aglutinación de los datos dispersos de las publicaciones en el tema; el análisis de las políticas archivísticas en Canarias; y el establecimiento de la relación entre el poder local y el archivo, cerrando con la exposición de una posible política archivística para la administración local canaria (Bello, 2013). Debido a que se relaciona con el objetivo que mueve a nuestra investigación, se revisará el modelo de análisis de la política archivística que realizó Bello para el caso de Canarias.

1.5.2.3.1 El modelo de análisis para las políticas archivísticas

El foco primario del análisis de Bello Jiménez es el documento; el objeto corporal producto de la actividad humana, testimonio fijado en un soporte perdurable que contiene información (Fuster, 1999). No obstante, el documento único, aislado, sin conocimiento de su procedencia orgánica no puede ser comprensible por sí mismo. Para entender plenamente al documento, fue necesario para el autor atender el contexto en el que se produce, ya que éste es el que dota de sentido. Por lo tanto, el contexto se convirtió en el foco secundario del análisis de Bello. La metodología de la investigación se basa entonces en dos ejes de análisis, lo que el autor llama por un lado el espacio contextual del documento, y por otro, el espacio relacional del documento.

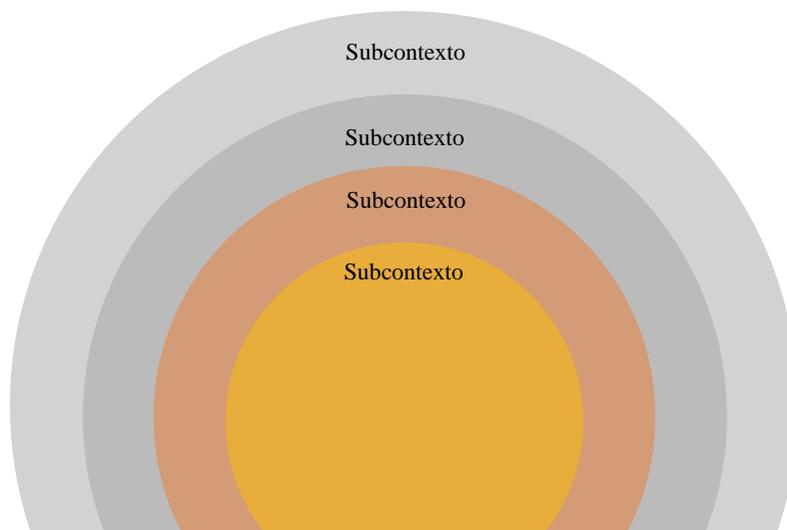
El primero de estos está basado en la primera fase del proyecto InterPARES (Investigación Internacional acerca de Documentos de Archivo Permanentes y Auténticos en Sistemas Electrónicos) dirigido por la archivista canadiense Luciana Duranti. InterPARES 1 (1999-2001) se enfocó en la preservación de la autenticidad de los documentos digitales que ya no son necesitados por el ente creador a fin de cumplir su propio mandato, misión o propósito (InterPARES, 2020). En ello el proyecto definió distintos contextos —los cuales configuran al documento y lo presentan tal y como es— entendiéndolos como el marco en el que la acción en la que el documento participa tiene lugar (Bello, 2013).

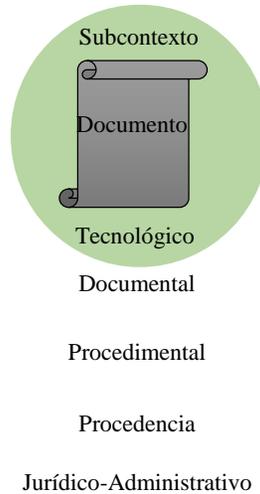
1. Contexto jurídico-administrativo: relacionado al sistema legal al que pertenece el ente creador.
2. Contexto de procedencia: alude al ente creador, su representación, estructura y sus funciones.

3. Contexto procedimental: concierne al procedimiento del cual se crea el documento.
4. Contexto documental: refiere el fondo archivístico al que pertenece el documento y su estructura interna.
5. Contexto tecnológico: atañe a las características de los componentes técnicos del sistema informático en el que se crean los documentos. (Bello, 2013, p.40-41)

El autor recupera estos contextos considerándolos parte de un contexto general aglutinador cuya configuración es válida para cualquier periodo histórico, así como para todos los soportes documentales (tangible o intangible). De esta forma el subcontexto jurídico-administrativo, el subcontexto de procedencia, el subcontexto procedimental, el subcontexto documental y el subcontexto tecnológico, resultan aptos para implementarse en otras investigaciones al ser aquellos propiedades universales del documento de archivo.

Figura 1
Espacio contextual del documento





Recuperado de Víctor Bello (2013).

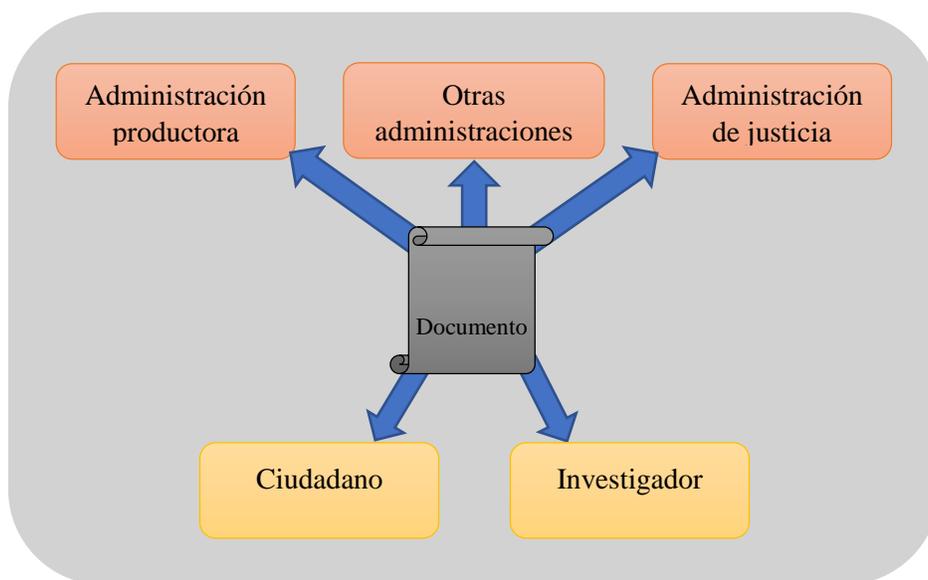
El segundo eje de análisis está cimentado en los valores primarios —administrativos, legales, técnicos, jurídicos y fiscales— y secundarios —evidenciales, informativos y testimonial— del documento, los cuales determinan la manera en la que los documentos se relacionan con el contexto en el que son producidos. El espacio relacional del documento se compone de dos horizontes respecto a la función del uso del documento y de la accesibilidad que se permite a su información contenida: el horizonte de la administración y el horizonte del ciudadano (Bello, 2013).

El horizonte de la información se integra por la “administración productora de los documentos [...], otras administraciones de entidad mayor [...] y la administración de justicia” (Bello, 2013, p.45). Por su parte, el horizonte ciudadano está formado por el ciudadano y el investigador, quienes hacen “valer sus derechos y demuestran el cumplimiento de un deber mediante el uso del valor secundario de los documentos” (Bello, 2013, p. 45) Ambos horizontes están influenciados por la legislación administrativa y la política archivística particular de cada periodo estudiado (Bello, 2013). Como sabemos, la

administración en ejercicio de su competencia tiene acceso prácticamente ilimitado a los documentos que genera, en cambio, el acceso por parte del ciudadano es indudablemente mucho más restringido.

Figura 2

Espacio relacional del documento

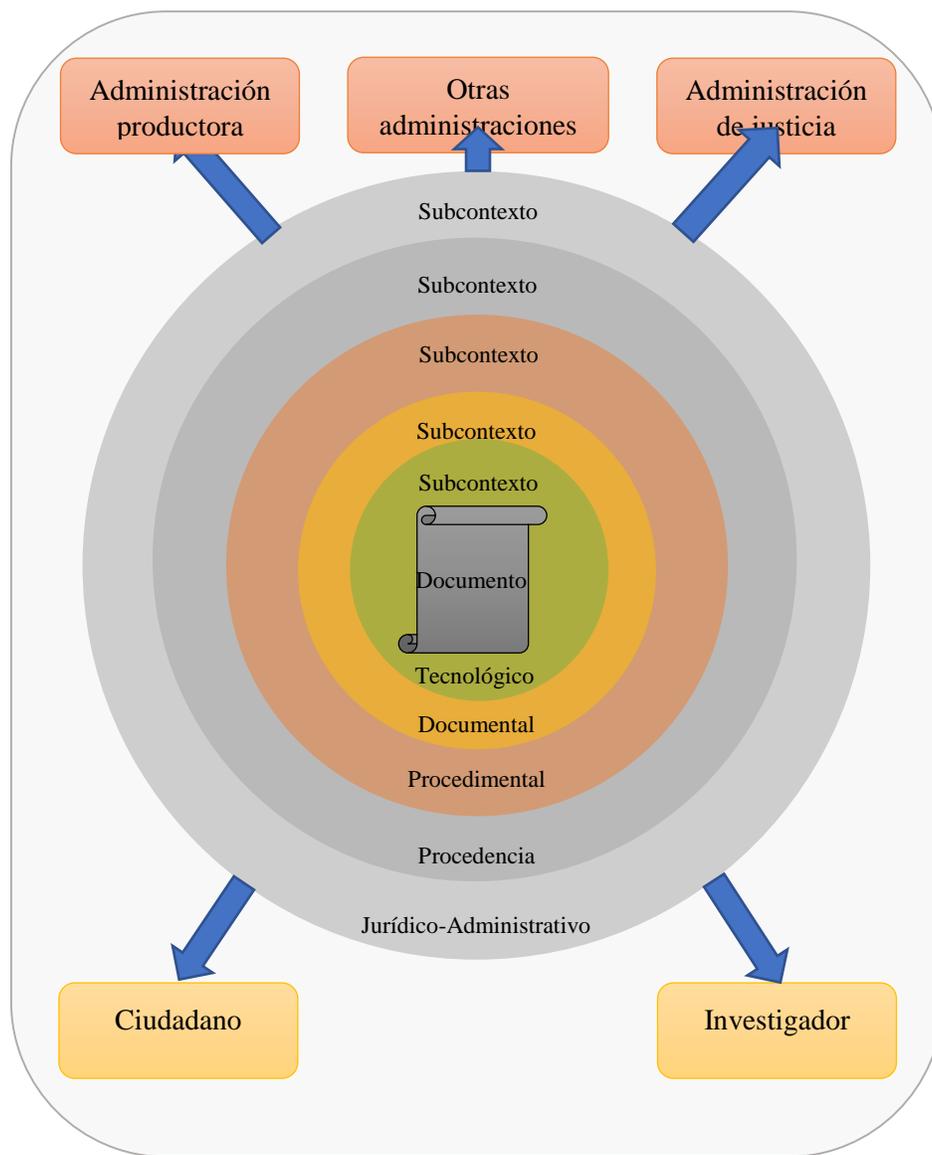


Recuperado de Víctor Bello (2013).

Estos dos espacios del documento en su definición y manera en que se desarrollan determinan las políticas archivísticas, afirma Bello (2013). A través de estos se pueden analizar las políticas en periodos determinados en la historia, o bien, crear la propuesta de una. Ambos espacios tienen al documento como epicentro, pero el contextual es definido con anterioridad a la puesta en práctica del segundo, como vemos en la siguiente figura.

Figura 3

Modelo de análisis para las políticas archivísticas



Recuperado de Víctor Bello (2013).

Para Bello, la genealogía de cada una de las políticas archivísticas adoptadas en el ámbito de la administración local canaria durante los últimos siete siglos es establecida con el estudio y la correlación de los dos espacios que detallamos anteriormente; con ellos es que las distintas políticas son tipificadas, definidas y caracterizadas.

Este modelo de análisis para las políticas archivísticas es en definitiva creativo y es muy útil en el esclarecimiento de qué políticas archivísticas son más abiertas que otras, y cuáles son las motivaciones de ello. Esto se logra, afirma el autor, con la dialéctica producto de la confrontación entre estímulos y respuestas. La legislación archivística por aplicar “define el estímulo provocado para adoptar una política archivística concreta, y el modo en que se actúa nos define la respuesta consecuente” (Bello, 2013, p.49).

Simultáneamente el conjunto de preguntas que citamos a continuación son complemento importante; sus respuestas representan las claves fundamentales de las políticas archivísticas objeto de la investigación de Bello y ayudan a refinar la delimitación de cada una de ellas.

1. ¿Cuándo?: que define el periodo histórico en el que se desarrolla una política archivística determinada.
2. ¿Quién?: que dice quién es el responsable del dictado de las políticas archivísticas en cada momento.
3. ¿Por qué?: que habla de los motivos por los que los documentos son producidos y conservados.
4. ¿Qué?: que argumenta qué documentos son generados y se deben conservar.
5. ¿Cómo?: que da opción de averiguar cómo se deben custodiar los documentos.
6. ¿Para quién?: que define quiénes pueden acceder a los documentos. (Bello, 2013, p.116-117)

Evidentemente el estudio de Bello Jiménez es un referente importante para nosotros; este modelo de análisis junto a estas preguntas son las bases sobre las cuales el autor expone su discurso. Cabe señalar que, para establecer la correlación entre los ejes de análisis, Bello Jiménez no fraccionó los mismos en la exposición de su discurso, no los abordó por separado y tampoco analizó de forma explícita cada uno de los subcontextos. En cambio, su discurso es continuo y desarrollado con un enfoque diacrónico, conjugando todos los aspectos que afectan a los documentos y a los archivos en cada momento en particular. Hace énfasis en los subcontextos jurídico-administrativo y documental para el espacio contextual, y en los principales usos que se les dan a los documentos para el espacio relacional (Bello, 2013).

1.5.2.3.2 Apropiaciones para esta investigación

Aun cuando nos adherimos a las ideas de Bello Jiménez incorporando algunos de los elementos propuestos para el análisis de las políticas archivísticas mediante su apropiación en nuestra argumentación, hay que recordar que nuestra empresa es sustancialmente diferente. Tras el análisis de las políticas, el archivista español establece las relaciones existentes entre el poder local en Canarias y los archivos a través de los últimos siglos, concluyendo su trabajo de tesis con la propuesta de una política archivística en forma para el Estado español contemporáneo. En cambio, nosotros pretendemos analizar la construcción de la política archivística mexicana a través de su marco institucional, el cual moldea la interpretación de los problemas, las alternativas de solución y constriñe el proceso de decisión y aplicación de la política. Esto para poder formular después directivas de la política que puedan posibilitar una implementación armonizada en Sonora. Conforme a esto, primeramente, daremos respuesta a las seis preguntas propuestas por el archivista español para delimitar la política archivística de nuestro interés.

La primera pregunta es ¿cuándo? En esta investigación haremos el análisis de una sola política archivística, la que ha comenzado a construirse en 2018 con la publicación de la LGA. La contextualización de nuestro análisis incluirá antecedentes que datan de los últimos cincuenta años, empero haremos énfasis en las últimas dos décadas, partiendo particularmente con la LFTAIPG de 2002, que, desde nuestra perspectiva, impulsa un cambio de paradigma en el quehacer archivístico en México y contribuye de manera importante al avance hacia la descentralización del gobierno. La segunda pregunta es ¿quién? Quienes en mayor o menor medida son responsables de la construcción de la política archivística mexicana son por un lado entes estatales, y por otro, entes sociales, ambos influenciados por recursos y medios internacionales, nacionales, y no gubernamentales. Las respuestas a las preguntas ¿por qué? y ¿qué? quedan determinadas por los paradigmas archivísticos de patrimonio, memoria, acceso a la información y rendición de cuentas que la LGA ambiciona conjugar. Los motivos para producir y conservar documentos, así como su discernimiento, atienden por un lado a los paradigmas archivísticos tradicionales, que apuntan a la conservación del patrimonio documental como piedra angular en la salvaguarda de la memoria nacional. Y por otro, atienden a los paradigmas modernos y su sentido testimonial, condición para el acceso a la información y la rendición de cuentas de los gobiernos. La quinta pregunta es ¿cómo? La custodia de los documentos públicos deberá sustentar el objetivo de proteger el derecho a la verdad, así como el acceso a la información existente en los archivos, y en ello, fomentar y promover el patrimonio documental de la nación. Otro ejemplo de la conjugación de los paradigmas de archivísticos de índole tradicional y moderna presentes en la LGA. La sexta y última pregunta es ¿para quién? El acceso de los usuarios concernientes a esta política queda señalado específicamente como público, las excepciones atañen a documentos que estén relacionados con la procuración de la seguridad nacional.

En la siguiente tabla recuperamos los primeros cuatro artículos del título segundo de la LGA sobre la gestión documental y administración de archivos respecto a los documentos públicos, los cuales consideramos un claro ejemplo del enfoque hacia el patrimonio, memoria, acceso a la información y rendición de cuentas como paradigmas archivísticos.

Tabla 3

Gestión documental y administración de archivos: de los documentos públicos y su relación con los paradigmas archivísticos tradicionales y modernos

Artículo	Paradigma archivístico	
6	<p>Toda la información contenida en los documentos de archivo producidos, obtenidos, adquiridos, transformados o en posesión de los sujetos obligados, será pública y accesible a cualquier persona (...) El Estado mexicano deberá garantizar la organización, conservación y preservación de los archivos con el objeto de respetar el derecho a la verdad y el acceso a la información contenida en los archivos, así como fomentar el conocimiento del patrimonio documental de la Nación</p>	<p>Acceso a la información, Patrimonio documental</p>
7	<p>Los sujetos obligados deberán producir, registrar, organizar y conservar los documentos de archivo sobre todo acto que derive del ejercicio de sus facultades, competencias o funciones de acuerdo con lo establecido en las disposiciones jurídicas correspondientes.</p>	<p>Rendición de cuentas</p>
8	<p>Los documentos producidos en los términos del artículo anterior son considerados documentos públicos.</p>	<p>Acceso a la información</p>
9	<p>Los documentos públicos de los sujetos obligados tendrán un doble carácter: son bienes nacionales con la categoría de bienes muebles, (...) y son Monumentos históricos con la categoría de bien patrimonial.</p>	<p>Patrimonio documental, Memoria</p>

Autoría propia, elaborado en base a la LGA.

De la misma manera coincidimos con lo que para Bello Jiménez son los tres elementos necesarios para el desarrollo correcto de las políticas archivísticas las legislaciones archivísticas, los sistemas de archivos, y la enseñanza e investigación de la archivística. Los tres serán abordados en el contenido del presente trabajo en correspondencia inmediata con nuestra política de interés y haremos su contextualización con los antecedentes en el caso nacional y en el sonoreense.

El modelo de análisis de Bello Jiménez con sus dimensiones que atañen al documento de archivo y al archivo mismo es un recurso consistente para diseccionar las políticas archivísticas y lograr una comprensión integral de estas. Su composición versátil con elementos provenientes de diversos ámbitos de la disciplina archivística, resulta ser una fortaleza en la intersección con procedimientos de la historia. Como explica el autor, sería ocioso desarrollar cada uno de los diez componentes (Figura 3); el análisis puede exponerse de manera continua a través de las dimensiones —temporal y espacial— particulares del estudio, con énfasis en los componentes que consideremos clave para el propósito de la investigación. Nuestro discurso sólo hará énfasis en el subcontexto jurídico-administrativo, así como en los horizontes administrativos y ciudadanos que se relacionan con la construcción e implementación de la política.

Habiendo aclarado qué queremos decir cuando hablamos de política archivística, específicamente aquella que se construye en nuestro país, damos paso al desarrollo del otro referente teórico fundamental para esta investigación.

1.5.2.4 El enfoque del neoinstitucionalismo histórico

Al término de institución le acompaña un gran bagaje de conocimientos dentro de las ciencias sociales y, en sintonía con otros términos trascendentales, existe poco consenso en torno a su definición. No obstante, desde la segunda mitad del siglo XIX se cimentó un importante progreso en el estudio de las instituciones y su rol en la comprensión de la realidad social con el surgimiento de la escuela historicista de economía, que posteriormente dio origen al enfoque teórico institucionalista. Las instituciones —de naturaleza política, jurídica o económica— fueron consideradas como un conjunto de reglas y hábitos de índole moral y jurídico consistentes entre sí y constituyentes de un sistema. Componentes a la vez de un marco o molde para la acción de las generaciones sucesivas (Chavance, 2018). Algunos ejemplos de instituciones estudiadas por esta escuela fueron la propiedad, la esclavitud, el matrimonio, el mercado, entre otras tantas.

El trabajo del economista alemán Wilhelm Roscher, considerado el fundador de la escuela historicista de economía, insistió en la importancia de los contextos histórico, social e institucional para comprender la economía política, el comportamiento económico y la diversidad empírica de la vida social. Las primeras investigaciones se centraron en la relación entre la organización social y económica de la sociedad, las etapas de desarrollo y los procesos evolutivos (Barkanov, 2020).

En Estados Unidos, el economista y sociólogo Thorstein Veblen fue uno de los exponentes del institucionalismo más sobresalientes durante las últimas décadas del siglo XIX y las primeras del XX. Crítico de la economía neoclásica por su sesgo teleológico, empujó por una economía evolutiva preocupada por el cambio evolutivo de las instituciones (Chavance, 2018). Veblen definió las instituciones como hábitos prevalentes de pensamiento y acción heredados desde el pasado y nunca en concordancia absoluta con las demandas del

presente (Chavance, 2018). Por su parte, John R. Commons —autor también del institucionalismo americano—, entendía la economía como una serie de transacciones posibles por el soporte de las instituciones. Definió las instituciones como la acción colectiva en la restricción, liberación y expansión de la acción individual que es establecida y aplicada por múltiples organizaciones, incluyendo el Estado (Barkanov, 2020; Chavance, 2018) que generan a la vez orden, creando expectativas hacia las cuales los individuos pueden orientar su comportamiento económico.

Después de la Segunda Guerra Mundial el institucionalismo dejó de tener una prominencia en las ciencias sociales, siendo desplazado por teorías que hacían en cambio énfasis en las estructuras sociales y en el comportamiento de los individuos. No sería sino hasta la década de 1980 cuando la investigación sobre las estructuras sociales llevó a un renacimiento en el interés por las instituciones, dando paso al nuevo institucionalismo o neoinstitucionalismo (Barkanov, 2020). Los politólogos James G. March y Johan P. Olsen son considerados dos de los autores más destacados del nuevo enfoque con su publicación conjunta *El nuevo institucionalismo: factores organizacionales en la vida política* en 1984, seguida por el libro *Redescubriendo a las instituciones; las bases organizacionales de la política* publicado en 1989. En estas obras los autores argumentan sobre la importancia del análisis institucional para la comprensión del comportamiento de los actores políticos dentro de las mismas instituciones. De acuerdo con March y Olsen, las instituciones constriñen dicho comportamiento, no tomarlas en consideración implica una comprensión sesgada de la realidad política (Breuning, Ishiyama, 2020).

Teóricamente el neoinstitucionalismo es una reacción ante la perspectiva estructuralista en las ciencias sociales, para las cuales la convergencia de un conjunto de

factores políticos y socioeconómicos deberían producir los mismos resultados, independientemente del espacio y el tiempo analizado. Es también una reacción ante las teorías individualistas —de corte utilitarista o conductista— “que sobredimensionan la acción de los individuos por encima del peso de las estructuras y de las instituciones” (Farfán, 2007, p.89).

El neoinstitucionalismo parte de la revisión de algunos de los planteamientos del institucionalismo tradicional junto a una adecuación de fundamentos provenientes de distintas disciplinas complementarias, pero claramente diferentes en la determinación de resultados sociales y políticos (Hall, Taylor, 1996; Breuning, Ishiyama, 2020). Precisamente esa es la razón por la cual existen múltiples clasificaciones del nuevo institucionalismo. Los politólogos Peter A. Hall y Rosemary C.R. Taylor (1996) plantean tres perspectivas analíticas principales; el neoinstitucionalismo histórico, el neoinstitucionalismo de elección racional y el neoinstitucionalismo sociológico. De estas tres clasificaciones, resaltaremos específicamente las características fundamentales del institucionalismo histórico. Ya que le consideramos el enfoque teórico adecuado para abordar la problemática que nos atañe respecto a la construcción e implementación de la política archivística mexicana.

De acuerdo con el análisis de Hall y Taylor, los autores neoinstitucionalistas catalogados bajo la categoría histórica se distinguen esencialmente por cuatro características; la tendencia a conceptualizar en términos relativamente amplios la relación entre las instituciones y el comportamiento de organizaciones; el énfasis en las asimetrías existentes en el poder asociado con la operación y el desarrollo de instituciones; la tendencia a tener una visión del desarrollo institucional que enfatiza el *path dependence* —traducido como dependencia del camino o rigidez institucional—; y por último, la preocupación por integrar

el análisis institucional con otros factores que puedan tener injerencia en lo político (Hall, Taylor, 1996). Las instituciones son definidas como procedimientos formales o informales, rutinas, normas y convenciones incorporadas en la estructura organizativa de la política o la economía política (Hall, Taylor, 1996). En general, son asociadas directamente con organizaciones y las normas que estas últimas promulgan.

Evidentemente, existe una estrecha asociación con la perspectiva del desarrollo histórico dentro de este tipo de análisis neoinstitucional. Se tiende a dividir el flujo de eventos históricos en periodos de continuidad marcados por coyunturas cruciales que ocurren debido a cambios institucionales de trascendencia (Hall, Taylor, 1996), tal y como ocurre con el periodo concerniente a la política archivística de nuestro interés. El institucionalismo histórico es de naturaleza ecléctica. Si bien el rol de las instituciones es esencial, no es considerado la única fuerza en la comprensión de lo político; las instituciones son uno de los factores que deben considerarse. Estos aspectos son los que propician la implementación de este enfoque teórico en diversas investigaciones dentro de las ciencias sociales.

En la disciplina de las políticas públicas, los enfoques teóricos de análisis no se diferencian por su tesis, “se diferencian por sus objetos, sus problemáticas y el tipo de factores que se privilegian para formular una interpretación o una explicación de la realidad” (Fontaine, 2015, p.89). El politólogo y sociólogo Guillaume Fontaine afirma que el neoinstitucionalismo con sus diferentes enfoques es el paradigma que domina el campo de estudio; el punto común entre los enfoques de la historia, la sociología y la economía “radica en la importancia que se da al rol de las instituciones en las interacciones sociales y (...) en los procesos políticos” (Fontaine, 2013, p. 27).

Fontaine destaca en el neoinstitucionalismo histórico el rol del Estado, el cual se asume como una entidad, como un sistema complejo con varias entidades en el análisis de las políticas públicas, el cual permite a la vez preguntarnos de manera más empírica cómo funcionan las instituciones. Las políticas según este enfoque están estructuradas por la organización “del sistema institucional y por el contexto institucional de lo político, pasamos de una visión ideal a una visión pragmática de las instituciones, en particular de las instituciones del Estado, para interesarnos a una serie de interacciones entre organizaciones” (Fontaine, 2015, p.103).

Por su parte, la académica Lihi Lahat (2019) asegura que la teoría neoinstitucionalista provee un lente ideal tras el cual el contexto y los distintos factores que afectan las políticas públicas pueden ser investigados. En cuanto al enfoque histórico, Lahat afirma que éste queda centrado en el estudio de los aspectos temporales y las raíces históricas de los intereses sociales y políticos de las diferentes organizaciones involucradas (Lahat, 2019). El neoinstitucionalismo histórico explora entonces las estructuras que crean, mantienen y cambian las instituciones, mismas que se entrelazan a la vez; las políticas públicas afectan y son afectadas por las instituciones y viceversa (Lahat, 2019). No es una sorpresa, como señala la autora, que la teoría neoinstitucionalista se haya posicionado como uno de los marcos más importantes para los politólogos en la comprensión del efecto de las instituciones en la construcción e implementación de políticas.

El politólogo Remberto De la Hoz Reyes (2016) considera a la políticas públicas como un elemento clave para la comprensión del Estado y los regímenes de gobierno coincidiendo con Lahat y Fontaine, “dado que bajo un mismo cuerpo comprenden los elementos normativos formales, pero también la acción gubernamental permeada por las

relaciones sociales” (De la Hoz, 2016, p. 108). Para De la Hoz el estudio de políticas además de abonar a la comprensión de los fenómenos e interacciones social-estatales, debe tener el compromiso de reducir la brecha entre la producción de la academia y la utilización de dicha producción que promuevan el desarrollo gubernamental. Lo que, si bien debería ser una meta para cualquier disciplina, en las políticas públicas es crucial.

1.5.2.4.1 Marco institucional

El abordaje de nuestra política mediante el enfoque teórico del neoinstitucionalismo histórico yace pues precisamente en la figura del marco institucional, el cual es un factor explicativo de las políticas. De acuerdo con Carlos Maldonado y Andrea Palma (2013), este determina qué actores logran influir en los procesos de construcción e implementación, mediante qué procedimientos y en qué espacios de interacción. Los actores por tomar en consideración pueden ser diversos —individuales y colectivos, gubernamentales y no gubernamentales, locales, nacionales e internacionales, permanentes o temporales—, “cambian según el sector de política y periodo estudiado y sus motivaciones se definen también en función del contexto” (Maldonado, Palma, 2013, p.15). Así mismo, los procedimientos también pueden ser diversos; a través de distintos recursos, medios y facultades —como leyes, reglamentos, planes, etc.— los actores influyen y constriñen a través de sus estructuras y marcos normativos los procesos que componen a las políticas. Partiendo de estas consideraciones, tomamos conciencia de la particularidad del marco institucional según los intereses de cada investigación en la que se emplee.

Nuestro marco institucional se compone por organizaciones de ámbitos internacionales, gubernamentales en lo nacional y en lo local y no gubernamentales. Los actores internacionales son la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la

Ciencia y la Cultura (UNESCO), el Consejo Internacional de Archivos (ICA por sus siglas en inglés) y el ALA (Asociación Latinoamericana de Archivos). Los actores gubernamentales nacionales son el Archivo General de la Nación (AGN), el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) y el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción (CCSNA), así como las instituciones análogas en el estado de Sonora. Es importante anotar que a través de estas instituciones los poderes ejecutivo y legislativo de ambos órdenes de gobierno coordinan la creación de mecanismos claves en la nueva política archivística en México, esto a través de las normatividades aplicables. Los actores no gubernamentales las universidades y las organizaciones de la sociedad civil, como Monitor Anticorrupción México. Como vemos en la siguiente tabla, entre los recursos de estas organizaciones están programas, declaraciones, normatividades y proyectos mediante los cuales influyen los procesos de la política archivística. Existe correspondencia entre el énfasis del subcontexto jurídico-administrativo con respecto a los recursos y medios de las organizaciones y así mismo entre estas últimas con respecto a los horizontes administrativos y ciudadanos.

Tabla 4

Marco institucional para el análisis de la política archivística mexicana

Actores	Recursos y medios	Paradigma archivístico
Internacionales		
UNESCO	Programas	Patrimonio, memoria
ICA	Declaraciones	Memoria, Acceso a la información
ALA	Proyectos	Patrimonio, Memoria
Nacionales/Estatales		
AGN /AGES	Normatividades	Patrimonio, memoria

INAI / ISTAI	Normatividades	Acceso a la información
CCSNA / CCSEA	Normatividades	Rendición de cuentas
No gubernamentales		
Universidades	Proyectos	Acceso a la información
Organizaciones de la sociedad civil	Proyectos	Rendición de cuentas

Autoría propia.

La inclusión de los paradigmas archivísticos en nuestro marco institucional permite la integración de estas ideas a través de una interacción simbiótica de continuidad e interrupción compatible con la interdisciplinariedad y que contribuye también a la determinación y comprensión de contextos. Los paradigmas archivísticos son pues el otro factor explicativo de la política archivística mexicana en su construcción. Si bien estos paradigmas de patrimonio, memoria, acceso a la información y rendición de cuentas son abiertos —se superponen y están en constante evolución—, siguen determinando los motivos mismos de la producción y conservación de documentos, su discernimiento, la gestión de su custodia y acceso.

Declaramos nuestra intención por desarrollar a profundidad solamente las dimensiones normativas y estructurales de los autores nacionales y estatales de nuestro marco institucional; sus recursos y medios junto a sus respectivos paradigmas archivísticos. Tomando en consideración que nuestro objetivo general es la formulación de directivas para coadyuvar la implementación armonizada de la política archivística nacional en Sonora, el análisis con énfasis en el AGN, el INAI y el CCSNA —y los organismos equivalentes en el estado de Sonora—, nos brindará un panorama puntual capaz de guiarnos hacia nuestras metas. Si bien reconocemos el valor del resto de los componentes del marco institucional,

desarrollarlos de manera particular no es necesario para los fines del presente documento, por lo tanto, serán abordados solo de manera acotada con la finalidad de enriquecer nuestra exposición.

1.5.3 Propuesta metodológica

La presente investigación basará sus recomendaciones en el análisis de la información que se deriva del diseño del marco institucional presentado en el apartado anterior. Para ello, el proceso metodológico que nos guiará deberá ser claro, es nuestra intención que el lector sea capaz de ver cómo y sobre qué bases fueron desarrollados. En concordancia con lo anterior, declaramos haber hecho la elección de nuestra estrategia metodológica tras haber considerado cuidadosamente múltiples opciones tomando en cuenta nuestro enfoque interdisciplinar, objetivos de investigación y marco teórico.

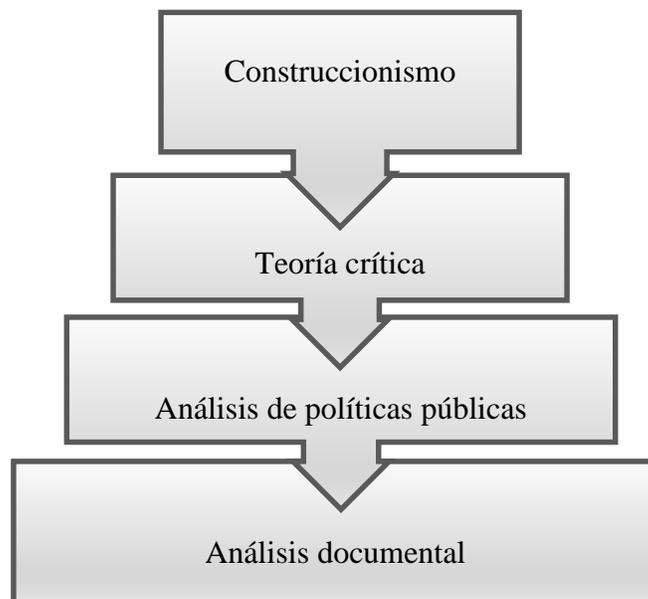
La terminología que orbita los métodos y diseños de la investigación social suele estar acompañada de numerosos debates en cuanto a su uso correcto y en ocasiones estas discusiones llegan incluso a parecer contradictorias; ciertamente no es nuestra intención acercarnos a dicho debate. En palabras de Crotty (1998), es esencial tener claro los métodos que nos proponemos utilizar, la metodología que determina nuestra elección y uso de aquellos, la perspectiva teórica que hay detrás de la metodología en cuestión y la epistemología que informa la perspectiva teórica.

De manera abreviada respondemos entonces que el análisis documental es el procedimiento por emplear en la selección y análisis de datos relacionados con nuestras preguntas de investigación; el análisis de políticas junto a la archivística determinan la estrategia subyacente en la elección y el uso del análisis documental como método y su

vinculación con los resultados que buscamos; la perspectiva teórica que informa nuestra metodología proporcionando un contexto para su proceso y fundamentación es la teoría crítica; y finalmente, la epistemología construccionista es la teoría del conocimiento que alimenta nuestra perspectiva teórica y con ello la metodología.

Figura 4

Andamiaje para la propuesta metodológica



Elaboración propia con base en Crotty (1998).

El análisis documental es el método principal y único para la recopilación y análisis de datos. El sociólogo Lindsay Prior (2003) en su obra sobre el uso de documentos en la investigación social deja claro que los documentos juegan un papel indispensable en la vida social de las sociedades modernas. Los argumentos centrales de Prior (2003) son los siguientes:

1. Los documentos constituyen un campo de investigación por derecho propio y no deben considerarse como meros apoyos para la investigación.
2. Los documentos deben considerarse productos situados, en lugar de *cosas* fijas y estables.
3. Los documentos situados se producen en entornos sociales y siempre deben considerarse como productos colectivos.
4. Determinar cómo se consumen y utilizan los documentos en entornos organizados, es decir, cómo funcionan, debe ser una parte importante de cualquier proyecto de investigación científica social.
5. Al abordar los documentos como campo de investigación, debemos tener siempre presente la dinámica involucrada en las relaciones entre producción, consumo y contenido.

El atributo de la disponibilidad en los documentos se convierte en una ventaja para el método cualitativo del análisis documental. Muchos documentos son ahora de dominio

público, especialmente desde la llegada del internet y su disponibilidad generalizada donde no es necesario un permiso manifiesto de los autores, especialmente en documentos de índole pública. De acuerdo con la académica Sharan Merriam (Bowen, 2009), la localización de registros públicos está hoy en día limitada solo por la imaginación y laboriosidad del investigador. Por otro lado, en el análisis documental la clave está en la selección de los datos, no en la colección de estos, en este sentido es posible ser eficientes con relativa facilidad. Los documentos pueden rastrearse a través de largos periodos de tiempo, son generados en múltiples eventos y configuraciones sociales, la cobertura que estos proporcionan para el desarrollo de una investigación es también una ventaja importante. Así mismo, otra ventaja del análisis documental reside en la cualidad “unobtrusive and non-reactive” (Bowen, 2009, p.31) de los documentos, es decir, estos no son afectados por los procesos investigativos. El análisis documental contrarresta las preocupaciones relacionadas con la reflexividad —o la falta de ella— inherente a otros métodos cualitativos, como la entrevista a profundidad o los grupos focales. La reflexividad, la cual requiere una conciencia de la contribución del investigador a la construcción de significados adjuntos a las interacciones sociales y el reconocimiento de la posibilidad de la influencia del investigador en la investigación, usualmente no es un problema con el uso de documentos (Bowen, 2009).

También existen desventajas, es importante estar al tanto de las limitaciones que son inherentes a los documentos y al análisis documental como método cualitativo. El sesgo en la selección de documentos es el primer aspecto por vigilar. En el contexto de las políticas públicas los documentos disponibles probablemente estén alineados con las mismas políticas y procedimientos del Estado. También, los documentos pueden reflejar el énfasis de algún actor —o cúmulo de estos—, en particular alguno que esté a cargo de la producción directa

de leyes, decretos, estatutos, etcétera. De la misma forma, la falta de detalles en los documentos puede representar un obstáculo. Recordemos que los documentos son creados independientemente de cualquier investigación e intereses académicos que puedan surgir posteriormente. También, los documentos pueden ser a veces inaccesibles, o bien, la accesibilidad puede ser limitada. Este es el caso con documentos relacionados con la seguridad de las naciones, o bien, con documentos que caen en la competencia de legislaciones en materia de protección de datos personales.

1.5.3.1 Inventario de datos y técnica de análisis

Nos enfocaremos de manera concreta en los documentos que conforman los antecedentes, el marco institucional y los retos de implementación de la política archivística respondiendo respectivamente al contexto, contenido y consecuencias de su construcción. Y también en ello, a nuestras preguntas específicas de investigación. El análisis de nuestra política requiere prestar atención a las fuerzas que le construyen y le dan vida, a la política en sí misma y a la utilidad o impacto de esta, tanto en el aspecto nacional como en el local (Cardno, 2018).

Tabla 5

Principales documentos de la política archivística nacional a utilizar

Aspectos	Documentos
Antecedentes	Contexto Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental Ley Federal de Archivos y Ley de Archivos Públicos para el Estado de Sonora
El marco institucional	Contenido

Ley General de Archivos y Ley de Archivos para el Estado de Sonora

Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública y Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Sonora

Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción y Ley del Sistema Estatal Anticorrupción del Estado de Sonora

**Retos de
implementación**

Consecuencias

Planes Anuales de Desarrollo Archivístico

Autoría propia.

Como se muestra en la tabla anterior, los principales documentos que serán tomados en consideración son en su mayoría leyes de índole nacional que tienen una réplica local, respondiendo directamente a nuestros intereses de investigación. Cabe mencionar que, en estos casos, consideramos que echar mano del análisis comparativo será de valiosa utilidad. Documentos adicionales a los de la tabla también serán utilizados, estos fueron descubiertos siguiendo las pistas seguidas en la revisión de literatura. Si bien estos documentos no conforman la construcción de la política archivística de manera concreta, ayudaron a enriquecer el contexto de cada una de las dimensiones de nuestro marco teórico. Estos documentos incluyen (a) resoluciones, acuerdos, actas de sesiones y el directorio del CONARCH; (b) programas y declaraciones de organizaciones internacionales como la UNESCO, el ICA y ALA en materia de patrimonio, memoria y acceso a la información; (c) proyectos de investigación y divulgación de organizaciones no gubernamentales como universidades y organizaciones de la sociedad civil en materia de acceso a la información y rendición de cuentas; (d) varios documentos gubernamentales oficiales disponibles en línea

tales como los diagnósticos para conocer la situación actual de los archivos del país e informes de actividades que se relacionan con la política archivística.

Si bien muchos de los aspectos generales del análisis documental como método de investigación cualitativa pueden ser de utilidad para nosotros, hay ciertos aspectos particulares que pertenecen a los documentos de políticas públicas. Esto crea la necesidad de señalar la naturaleza de los mismos documentos para poder así comenzar a comprender cómo es que este método puede ser empleado eficazmente (Cardno, 2018). Los documentos de políticas públicas se producen en los ámbitos de la política y las políticas que constituyen un campo intelectual mayor en la forma de estudios de políticas (Cardno, 2018), campo interdisciplinario asociado con la economía, la sociología, la historia, y desde luego, la archivística. En este amplio sentido queda incorporada la teoría, análisis y evaluación de las políticas públicas, que adicionalmente contribuyen con una amplia colección de material documental, que es el enfoque de los estudios de políticas (Cardno, 2018). En relación con esto, la académica Carol Cardno señala que los aspectos de contexto, texto y consecuencias conforman un marco conceptual muy conocido para el análisis de políticas desarrollado por varios teóricos, marco que recuperaremos.

El contexto de la política refiere a las fuerzas que han impulsado la creación de una política determinada, se relaciona con el entorno sociopolítico y requiere la comprensión de los antecedentes de la política, mismos que se establecen a través de la historia (Cardno, 2018). El texto de la política es el contenido del documento y el foco central de la actividad analítica; es este texto el que debe someterse a un análisis de datos detallado, especialmente en la investigación cualitativa, donde el conteo de ciertas palabras no es importante, sino el cuestionamiento al texto para encontrar respuestas. Es necesario interrogar al texto para

averiguar por qué está estructurado de una manera particular (Cardno, 2018); es necesario mirar detrás y más allá de las palabras para extraer inferencias que puedan vincularse con las teorías de nuestra elección y considerar tanto lo que se dice como lo que no (Cardno, 2018). Por último, las consecuencias de las políticas están relacionadas con la forma en la que se implementa una política, necesitamos considerar la efectividad de los procedimientos documentados para brindar una guía consistente sobre cómo se implementa la política (Cardno, 2018). Respecto a las consecuencias de las políticas, también es importante el buscar señales de posibles desafíos para la implementación de la política que podrían estar relacionados con actores, los procesos o la estructura (Cardno, 2018).

Junto a estos tres aspectos, los de la producción y ubicación de los documentos, así como los de la autoría y audiencia también serán utilizados en la técnica de análisis para atender los documentos —o datos— de la política archivística nacional que mostramos en la Tabla 5. Para abordar cada aspecto seguiremos una serie de preguntas para asistir nuestro análisis crítico. Las respuestas a las preguntas deben estar dentro del texto de los documentos, o bien, podrían ser percibidas como omisiones de la política. Recordemos que los documentos de políticas públicas y las mismas políticas no están libres de valores, por lo tanto, es necesario identificarlos —ya sea que estén explícitos o implícitos— así como las tensiones existentes entre dichos valores. Esto permitirá acentuar las fuerzas o impulsores que pudieran influir en la construcción de la política y en las expectativas sobre el impacto de esta, análisis que se basa en una comprensión previa del entorno político y archivístico.

Tabla 6

Preguntas para el análisis de los documentos de la construcción de la política archivística

Producción y ubicación

¿Por qué fue producido el documento? ¿Dónde y cuándo fue producido el documento?
¿Cómo se puede acceder?

Autoría y audiencia

¿Quién produjo el documento? ¿Cuál es la función del autor y su parcialidad?
¿Para quién fue producido el documento?

Contexto

¿Cuál es el propósito del documento? ¿Cuáles son los impulsores detrás del documento?
¿Qué elementos sustentan y orientan el documento? ¿Están vinculados a cuestiones de índole nacional o local? ¿Podrían crear tensiones?

Texto

¿Cómo están estructuradas las instituciones y cómo su texto normativo proporcionan evidencia de la construcción e implementación de la política archivística?
¿Cuáles son los elementos claves de las dimensiones normativas y estructurales del marco institucional? ¿Cómo se vinculan los requerimientos de armonización entre los documentos de índole nacional y local?
¿Hay procedimientos especificados para orientar la práctica?

Consecuencias

¿Cuál es el impacto general previsto de la política? ¿Cómo se pretende monitorear la implementación de la política? ¿Cómo el texto llama la atención sobre aspectos importantes de la práctica relacionados con la política? ¿Cómo y cuándo se revisará la política?

Elaboración propia con base en Cardno (2018).

Estas preguntas y sus categorías guiarán el escrutinio del texto en los documentos, no obstante, no será necesario desarrollar cada una de ellas en correspondencia con cada uno de los datos que hemos seleccionado. Por una parte, las categorías de “producción y ubicación del documento” y “auditoría y audiencia” podrán ser aplicadas en el análisis documental de los datos particulares en los capítulos segundo, tercero y cuarto de este trabajo. Además, la categoría “contexto de la política” será aplicada al capítulo segundo, la categoría “texto de la política” al capítulo tercero y, finalmente, la categoría “consecuencias de la política” al capítulo cuarto.

CAPÍTULO II: ANTECEDENTES PARA UNA POLÍTICA ARCHIVÍSTICA

2.1 El mal de archivo

El archivo trabaja siempre a priori contra sí mismo, afirmaba el filósofo francés Jacques Derrida (1996) en su importante conferencia impartida en el Museo Freud en 1994, titulada *El concepto del archivo: una impresión Freudiana*. Esta obra brinda una perspectiva interesante con su deconstrucción del concepto de archivo, así como de la de la noción archivística a través del análisis de una amplia gama de aspectos orbitantes, tales como el psicoanálisis, la memoria, la religión, el tiempo y la tecnología. Recuperar ciertas de sus disertaciones podrá influenciar positivamente nuestra contextualización de los elementos a destacar durante el presente capítulo.

Derrida (1996) introduce el término *mal d' archive*, cuyo significado según el autor recuerda a un síntoma, un sufrimiento, una pasión. En el mal de archivo están presentes las

fuerzas que impulsan a la destrucción y a la conservación simultáneamente, a la *pulsión de archivo*. Distinción entre *anamnesis*, por una parte, *hypomnema* por la otra, una dualidad conformada por lo de adentro y lo de afuera. Paradoja que yace en el hecho de que la creación del archivo existe sólo a partir de la destrucción de su potencia, y así mismo, en que lo que pretende significar su memoria existe sólo porque ya se ha olvidado (Brinkman-Clark, 2012).

El autor refiere el origen de la palabra archivo en la palabra griega *arkhé*, que significa a la vez el *comienzo* y el *mandato*, que coordina el principio físico —histórico u ontológico— y el principio nomológico en uno solo (Derrida, 1996). El *arkheîon* es donde se depositaban los documentos oficiales, los que dicen en efecto la ley, haciéndola recordar. El *arkheîon* es la residencia de los *arcontes*, aquellos que ostentaban y significaban el poder político, quienes tenían el derecho de hacer o bien, de representar la ley. Guardianes quienes además de asegurar la seguridad física del depósito, tenían concedidos el derecho y la competencia hermenéutica. Queda claro que ni si quiera en su custodia o en su tradición hermenéutica podrían prescindir los archivos de soporte físico ni de espacio asignado. Derrida (1996, p.19) asegura que “no hay archivo sin un lugar de consignación, sin una técnica de repetición, y sin una cierta exterioridad”. No hay archivo sin el afuera.

Es importante destacar que dicho principio de consignación refiere simultáneamente un principio de reunión, marcando en ello el paso institucional de lo privado a lo público, del interior al exterior (Derrida, 1996; Brinkman-Clark, 2012). Retomaremos esto de manera más sustancial en el próximo capítulo, pues evidentemente el Archivo General de la Nación (AGN) *personifica* estas conceptualizaciones y nos permite ver cómo las instituciones afectan la construcción e implementación de las políticas.

Mal de archivo de Derrida (1996) ha sido citado de manera importante en el ámbito archivístico internacional, esto se debe en parte a su potencial análogo frente a las experiencias archivísticas de múltiples naciones. Sin lugar a duda la experiencia mexicana en la materia reproduce un síntoma, un padecimiento y sí, también, una pasión que pareciera encaminar a la contradicción.

Pregonar la intención de memoria a través de operaciones de olvido, establecer el propósito de divulgación mediante estructuras de represión, (...) presentarse como agencia de multiplicidades mientras se actúa como cuerpo policiaco, interesado sólo en el mantenimiento de *un* orden. (Brinkman-Clark, 2012, p.163)

El académico William Brinkman-Clark señala de manera concisa las acciones que expresan esta paradoja intrínseca al archivo, no solo en su conceptualización, sino también en su práctica en nuestro país. El archivo en México es considerado como un elemento estratégico, impulsor de los cambios democráticos —como citábamos antes en el académico mexicano Ramón Aguilera—, no obstante, es devaluado de manera sistemática por el sistema burocrático que lo produce y usa. Mandato tras mandato, los gobiernos federales ondean en mayor o menor medida el estandarte de la defensa patrimonial y la memoria nacional, cuando en realidad llevan a cabo operaciones de olvido, apostando a favor de la indiferencia ciudadana.

Se habla también en voz alta de apertura y divulgación archivística a favor de la transparencia y la rendición de cuentas, cuando en silencio y secrecía se clausuran galerías repletas de documentos evidenciales, dejando sin la posibilidad de justicia a miles de familias mexicanas. Encima de esto, los aspectos novedosos que se han exaltado en el discurso

conductor del futuro archivístico en el país, son en verdad la envoltura para ideas que fueron concebidas en el pasado. Esto es la paradoja archivística mexicana, éste es nuestro mal de archivo.

2.2 La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental

Aunque realizaremos un análisis de los aspectos temporales bajo un enfoque histórico, especialmente al abordar los antecedentes de las legislaciones archivísticas, sistemas de archivos y la enseñanza e investigación de la archivística —tanto en lo nacional como en lo estatal—, estamos interesados de manera concreta en la etapa moderna del quehacer archivístico en México. Para nosotros, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG) de 2002 impulsó el cambio de paradigma en el archivo mexicano, comenzando a trazar el panorama que vivimos hoy en día.

La LFTAIPG fue aprobada por unanimidad en ambas cámaras del Congreso el 30 de abril de 2002 y publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 11 de junio tras la firma del entonces presidente Vicente Fox. Sería la primera legislación sobre el acceso a la información en México, obedeciendo a los estándares democráticos en el mundo y uniéndose en ello a una extensa lista de naciones que garantizan este derecho —hoy en día conformada por 128 países— (Doyle, 2003; Right to Information Rating, 2020). El propósito de esta ley trascendental era garantizar el derecho del público a solicitar y recibir información del gobierno; transparentar la gestión pública, garantizar la protección de datos personales, favorecer la rendición de cuentas a los ciudadanos —de manera que fuera posible evaluar el desempeño gubernamental—, mejorar la organización de documentos y contribuir a la democratización de la sociedad mexicana.

Prácticamente transcurrió un cuarto de siglo entre la modificación al artículo 6 de la Constitución que garantiza el derecho a la información por parte del Estado y la entrada en vigor de la LFTAIPG —ley sustentada en gran parte por dicha modificación—. La reforma política de 1977 que trajo consigo importantes cambios constitucionales prometía transformar la actividad política del gobierno, pero realmente dejó algunos segmentos de la vieja trama de intercambios políticos y sociales intactos (Favela, Ortiz, 2015; Escobedo, 2002). Un cuarto de siglo caracterizado por la inexistencia de instituciones capaces de proporcionar al ciudadano la información en poder del Estado, sin consenso sobre la necesidad por regular la problemática que representaba esta disposición para el régimen mexicano.

Finalmente, las divisiones y la confusión generalizadas en el país sobre el derecho a la información comenzarían a considerarse seriamente cuando en 2001 se presentan en el Congreso dos propuestas de ley en la materia por parte de los principales impulsores. La primera propuesta fue hecha por el Grupo Oaxaca, una organización de la sociedad civil conformada por una amplia gama de perfiles que fue capaz de posicionar en la agenda pública la temática (Escobedo, 2002). La propuesta formulada por el Grupo Oaxaca alcanzó el rango de iniciativa de ley el 6 de diciembre de 2001 con el apoyo de todos los miembros de la oposición al gobierno de Fox en la Cámara de Diputados (Doyle, 2003; Escobedo, 2002). La segunda propuesta la presentaría el gobierno mexicano como evidente respuesta a la presión que significó la gestión política impulsada desde la sociedad civil. Como señalaba entonces la académica Kate Doyle (2002), especialista en la materia, en su mayoría la redacción de la ley provendría de la iniciativa del gobierno de la transición. No obstante, se materializaron

cambios importantes que fueron producto de las negociaciones ocurridas en los debates legislativos.

A pesar de que el empuje ciudadano fue atenuado por la figura del Estado, el producto final fue considerado una ley articulada e inequívoca en sus esfuerzos por avanzar hacia la garantía del derecho a la información por parte de los ciudadanos (Doyle, 2002). La LFTAIPG definió toda la información gubernamental como pública, instruyendo a los sujetos obligados a favorecer el principio de publicidad de la información sobre la reserva. Estos a la vez quedaron obligados a publicar y actualizar de manera accesible la información respecto a estructura orgánica, facultades, directorio de los servidores públicos, sus salarios, los informes internos, contratos, etcétera. Facultó al ciudadano para poder solicitar acceso a información de manera expedita ante la unidad de enlace y de igual modo para poder recurrir en contra de una negativa de información por parte de cualquier sujeto obligado.

Actualmente podemos afirmar que estos elementos de la ley crearon tensiones de manera inherente entre lo nacional y lo local, como es común con este tipo de legislaciones de gran trascendencia. Aunque hablamos de una ley bien concebida y articulada, expertos en la materia lo señalaban ya desde las primeras etapas del proyecto de ley; no podían tenerse los mismos criterios de transparencia para todas las instituciones obligadas por la LFTAIPG. Aunados a esta debilidad de la ley estuvieron otros puntos —como el de las amplias libertades de interpretación por parte de las entidades y órganos judiciales— que llevaron a una eventual colaboración de mayor convocatoria para hacer cambios en el rumbo del derecho a la información en México. Es en 2014 que se reforman las fracciones I, IV, y V del apartado A y se adiciona una fracción VIII al artículo 6 de la Constitución. Estos cambios significaron la creación de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIP)

en 2015 y la derogación de la LFTAIPG para dar paso a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LFTAIP) en 2016.

La LGTAIP vino a establecer los principios, bases y procedimientos para la garantía del derecho de acceso a la información producida por cualquier autoridad —de la federación, las entidades federativas y los municipios— disponiendo la aprobación de leyes locales en materia de transparencia con homologación de principios, criterios y procedimientos para su análisis y ponderación en todo el país. Más importante aún, la LGTAIP dispuso la creación del Sistema Nacional de Transparencia (SNT), aspirando en ello poner el derecho de acceso a la información al servicio de toda la ciudadanía. Por su parte la LFTAIP vino a fortalecer la garantía de acceso a la información en posesión de los Poderes de la Unión, los órganos constitucionales y cualquier otra entidad federal. Los resultados en el marco legal del acceso a la información y la transparencia en el país fueron positivos, prueba de ello son las evaluaciones de organizaciones internacionales como el Centre for Law and Democracy, quienes, en su popular herramienta para analizar y calificar la calidad de las leyes de acceso a la información en el mundo, colocan la mexicana en el segundo lugar entre un total de 128 legislaciones.

Lo decíamos ya, estamos interesados en la etapa moderna del quehacer archivístico en México, el cual consideramos que está compuesto por los paradigmas archivísticos de patrimonio, memoria, acceso a la información y rendición de cuentas desarrollados arriba. Estos paradigmas de naturaleza tradicional y moderna son abiertos y están en constante evolución, se entrelazan y coexisten; para nosotros es la LFTAIPG de 2002 lo que determina esa conjugación de paradigmas, resonando en ello la construcción de la política archivística mexicana y los tres elementos necesarios para su desarrollo correcto; una legislación

archivística adecuada, un sistema archivístico eficaz y la enseñanza e investigación de la disciplina archivística.

2.3 Legislación archivística en México y en Sonora

Como sabemos ahora, una legislación archivística no es en sí una política pública, pero sí suministra elementos reguladores y define el estímulo para adoptar una política archivística concreta. La Ley General de Archivos (LGA) tiene ese potencial siendo la primera legislación en la materia con verdadero alcance nacional, estableciendo claramente disposiciones para un Sistema Nacional de Archivos (SNA) y la vinculación entre los tres órdenes de gobierno con sus respectivos sistemas administrativos. No obstante, no es la primera legislación archivística en el país. En lo nacional le antecede la Ley Federal de Archivos (LFA) de 2012 y en lo local, —entre otras en el país— la Ley de Archivos Públicos para el Estado de Sonora (LAPES) de 2016. Aunque evidentemente estas legislaciones no dieron paso a una política archivística, analizarlas como antecedentes inmediatos de la vigente LGA es de importante valía para nuestros intereses particulares en el presente trabajo.

La legislación archivística es entonces un cuerpo “normativo de máximo nivel que regula de modo integral las diversas facetas inherentes al tratamiento de los documentos en todas las fases de su ciclo vital” (Jaén, 2001, p.6). Retomando al historiador costarricense Jaén García (2001), estas legislaciones “son imprescindibles en un Estado de derecho porque ordenan la aplicación de las normativas en los archivos, y, por tal, el valor legal, administrativo, fiscal, informativo y cultural de los documentos” (p.6).

2.3.1 Ley Federal de Archivos

El tema de las legislaciones en materia de archivos ha estado presente en la agenda del gobierno mexicano de manera intermitente y tibia en las últimas cinco décadas. El primer intento por consolidar una ley capaz de traer orden a las estanterías de la documentación gubernamental puede rastrearse en abril de 1970, cuando el Comité Técnico Consultivo de Unidades de Correspondencia y Archivo del Gobierno Federal (Cotecuta) con el apoyo de la Comisión de Administración Pública de la Secretaría de la Presidencia, prepararon en conjunto la iniciativa de la Ley Federal de Administración de Documentos Oficiales, la cual habría de quedarse en el tintero (Aguilera, 2017). Casi treinta años después, en 1998 se presentó en la Cámara de Diputados el proyecto denominado Ley Nacional de Archivos, la cual tenía entre sus objetivos el garantizar el derecho constitucional a la información y facilitar por ende el acceso al público a los archivos de la nación. Lamentablemente esta iniciativa de ley también fallaría en consolidarse.

Con la LFTAIPG en 2002, tenemos lo que para el académico Ramón Aguilera es la primera aparición de los archivos en el ámbito normativo, dejando clara una vinculación imprescindible entre los archivos y la construcción del camino hacia el acceso a la información y la transparencia. El artículo 32 de esta ley disponía al AGN, en conjunto con el entonces IFAI, como responsables de la elaboración de los “los criterios para la catalogación, clasificación y conservación de los documentos administrativos, así como de la organización de archivos de las dependencias y entidades” (p.11). Además, responsabilizaba a los titulares de las dependencias y entidades del correcto funcionamiento de los archivos, en parte elaborando y publicando una guía simple de los sistemas de clasificación y catalogación, así también de la misma organización del archivo. No obstante, este llamado determinante en la LFTAIPG aunado a los dos proyectos de ley fallidos que

citábamos antes, no serían suficientes para materializar la primera legislación federal en materia de archivos en el país.

En enero 24 de 2012 entra en vigor finalmente la Ley Federal de Archivos (LFA), marcando una década de por medio con la LFTAIPG, evidenciando las diferencias entre el discurso y la acción respecto a la importancia del archivo para el acceso a la información, la transparencia y la rendición de cuentas, incluso para la lucha contra la corrupción. La llamada *transición democrática* con los gobiernos de Vicente Fox y Felipe Calderón no atendió a profundidad este aspecto fundamental, el de los archivos. No obstante, hay que preguntarnos, ¿qué sucedió durante estos diez años? La LFA no fue concebida en un vacío, durante este lapso existieron importantes precedentes de interés.

Los Lineamientos Generales para la Organización y Conservación de los Archivos de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal (LGOCA) fueron publicados en el DOF en febrero de 2004 y son considerados la primera normativa oficial sobre archivos. Como su denominación lo indica, estos lineamientos estaban destinados para aquellas dependencias y entidades del ámbito federal, sin embargo, fueron imitados ampliamente por los estados, dando paso a la creación de sus respectivas legislaciones en la materia (Aguilera, 2017).

El documento en sus nueve cuartillas de contenido y estructuración está basado en el llamado *ciclo vital de los documentos* —atravesando los archivos de trámite, concentración y el histórico—, recuperando elementos de los modelos de gestión archivística del pasado. Así mismo, ponía sobre la mesa nuevamente un aspecto vital para darle al archivo mexicano el lugar que supuestamente debía tener. En las dependencias y entidades gubernamentales a través del país los archivos formaban parte generalmente de las áreas de recursos materiales,

compartiendo la misma relevancia y presupuesto con los insumos de papelería, equipos de cómputo, etcétera. Los LGOCA proponían cambiar esto con un esquema funcional que elevaría el nivel de los sistemas archivísticos dentro de la jerarquía de la administración pública, otorgándoles esa posición transversal para vincular las dependencias y entidades federales. Empero, este intento fracasaría, en parte por el conflicto suscitado entre el AGN y el IFAI, responsables de crear la *guía simple de archivos* y vigilar su cumplimiento, tal y como indicaba el artículo 32 de la LFTAIPG (Aguilera, 2017), siendo un claro ejemplo de las dificultades en la implementación de una ley y la construcción de las políticas públicas.

La guía simple de archivos según los LGOCA debía ser un esquema general diseñado para el público, incluyendo la descripción de las series documentales para los archivos, indicando sus características de acuerdo al cuadro general de clasificación archivística. Lamentablemente la simplicidad saldría por la ventana, el AGN y el IFAI crearon sus propias guías, y con ello malentendidos entre todos los sujetos obligados. Estos tuvieron que “optar entre seguir alguna de las dos entidades (...) o reportar dos versiones que satisficieran las exigencias de una y otra, fragmentando y duplicando así los esfuerzos” (Aguilera, 2017, p.67). Lo que debía ser un punto de encuentro entre los archivos y la transparencia en la administración pública federal terminó desvirtuando el espíritu de los lineamientos, cayendo en la simulación, en el mal de archivo.

En el 2007 el artículo 6 constitucional tuvo una modificación más, expandiéndose de manera sumamente detallada el derecho de acceso a la información y otorgándole la importancia de derecho fundamental. Entre las siete fracciones añadidas, la V dispuso que los sujetos obligados deberán “preservar sus documentos en archivos administrativos actualizados y publicar la información completa y actualizada sobre sus indicadores de

gestión y el ejercicio de los recursos públicos” (Constitución Política de México, 2021, Artículo 6). En ello aparecía por primera vez el tema de los archivos explícitamente en la Constitución (Aguilera, 2017). Queda advertida la vinculación una vez más entre el archivo y las líneas generales de la LFTAIPG, reiterando la importancia de la disposición expedita de la información para una adecuada rendición de cuentas. Se promovió la creación de legislación en los tres niveles de gobierno, prueba de ello son los estados de Coahuila, Guanajuato, Hidalgo, Morelos, Nayarit, Oaxaca, Puebla, Querétaro y San Luis Potosí (Gamboa, 2015), los cuales publicaron leyes en materia archivística entre los años 2007 y 2012, hacia la publicación de la LFA. No obstante, las demás entidades dejaron el asunto en el tintero. Estas normativas, junto a las ya existentes para antes del 2007, estuvieron caracterizadas por una marcada heterogeneidad en su contenido, desde los objetivos principales hasta la significación de términos archivísticos (Gamboa, 2015). Además, la especificación respecto a los archivos administrativos influenciada por reformado artículo 6 constitucional, dejaba fuera a los archivos históricos, despreciando los paradigmas tradicionales de patrimonio y memoria en el quehacer archivístico. Recordemos que no existía un referente que los estados pudieran tomar como punto de partida para legislar en la materia, resultando en una limitante.

Como señala Aguilera (2017), los archivos regresaron a la agenda del gobierno federal con la reforma regulatoria de la administración pública federal en 2010 durante el gobierno de Calderón. En esta reforma se continuó con el obsoleto esquema de subordinación de los archivos a las áreas de recursos y servicios de manera explícita con el *Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Recursos Materiales y Servicios Generales*. Gracias al cuestionamiento y presión que ejerció el Cotecuca junto al AGN y el

IFAI se hizo un replanteamiento del papel de los archivos de acuerdo con los cambios de paradigma que ocurrían en el país (Aguilera, 2017). Se logró entonces una reubicación de los archivos dentro del tema de transparencia, convirtiéndolos en una sola vertiente, al menos en el sentido teórico, ya que el cambio pasaría desapercibido para muchos actores importantes de la administración pública (Aguilera, 2017).

Revisando el proceso legislativo de la LFA, nos encontramos que en septiembre de 2006 se presentó la primera iniciativa de la ley ante ambas Cámaras por el diputado César Camacho, partidario del Partido Revolucionario Institucional (PRI). Una segunda iniciativa se presentó dos meses después por los diputados Carlos Madrazo del Partido Acción Nacional (PAN), y Ruth Zavaleta, diputada del Partido Revolución Democrática (PRD). Ambas iniciativas se turnaron a la Comisión de Gobernación (Gamboa, 2015). Posteriormente en marzo de 2009, la Cámara de Diputados en su dictamen aprobó con 241 votos a favor, 55 en contra y 1 abstención el proyecto de decreto que expediría la LFA. Por su parte la Cámara de Senadores en marzo de 2011 aprobaría en votación nominal el proyecto de la LFA para regresarlo a la cámara baja y ser aprobada con 310 votos en diciembre del mismo año, desembocando como sabemos con su publicación en el DOF el año siguiente.

La primera legislación de pertinencia federal en materia de archivos para el país se compuso de 56 artículos clasificados en cinco capítulos. Entre los objetivos enlistados en la misma norma están el establecimiento de “las disposiciones que permitan la organización y conservación de los archivos en posesión de los Poderes de la Unión, los organismos constitucionales autónomos y los organismos con autonomía legal” (Ley Federal de Archivos, 2012, p.1). Así mismo, “establecer los mecanismos de coordinación y de concertación entre la Federación, las entidades federativas, el Distrito Federal” (p.1) —ahora

alcaldías de la Ciudad de México— y los municipios en aras de conservar el patrimonio documental de la nación. La LFA recuperaba parte del esquema general de los LGOCA y materializó en lo normativo la vinculación entre los archivos y la LFTAIPG respecto a los documentos e información de la administración pública federal. Los archivos históricos fueron de interés, especificándose los procedimientos para acceder a los documentos clasificados como *históricos confidenciales*, estableciendo lapsos hasta de 70 años para su consulta. Entre los cambios más sobresalientes que trajo consigo la LFA está la descentralización del AGN, haciéndole un organismo con autonomía de gestión y personalidad jurídica propia, rector de la archivística nacional.

Esta legislación, la primera en su tipo en el país, no cumpliría cabalmente con sus objetivos, su vigencia sería de tan solo 6 años, siendo abrogada por la LGA en 2018. La LFA fue concebida evidentemente con múltiples debilidades, entre ellas, el desuso de herramientas de las nuevas tecnologías para auxiliar en la preservación y difusión del archivo, la nula vinculación con otras leyes relacionadas a la materia de archivos —tales como la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas y la Ley General de Bienes Nacionales— y la ausencia de mecanismos de monitoreo y sanción eficaces para evitar conductas ilícitas de los sujetos obligados.

Pero tal vez la debilidad más grave en la LFA es una que se señalaba desde el mismo proceso legislativo de la ley. Aunque esta regulaba a todos los poderes federales sin exclusión alguna, enlistándolos como sujetos obligados, se dejaban fuera de vinculación a todas las autoridades estatales, ya que los artículos solo atañían a las dependencias y entidades de lo federal. El Senado en sus consideraciones reconocía esto como un impedimento para la instrumentación de una política en materia de archivos a nivel nacional, ya que eran de

esperarse asimetrías en la implementación de la LFA (Gamboa, 2011). Propusieron entonces referir en los artículos aplicables a los sujetos obligados en general, y no sólo a los de dependencias y entidades federales, empero, sin éxito. Como señala Aguilera (2017), en la práctica, para muchos de los supuestos sujetos obligados por la ley, los archivos siguieron siendo asunto de las áreas de recursos materiales y servicios generales. Para el 2014, de las 20 dependencias del gobierno federal, en 14 secretarías el coordinador de archivos era el director general de Recursos Materiales y Servicios (Aguilera, 2017). Los archivos siguieron siendo un tema secundario a cargo de funcionarios sin conocimientos, sujetos también al descuido de otras funciones ordenadas por la misma LFA.

2.3.2 Ley de Archivos Públicos para el Estado de Sonora

En el caso de Sonora, la primera legislación archivística que se creó fue la Ley que Regula la Administración de Documentos Administrativos e Históricos, publicada en abril de 1996. Para entonces, otras 9 entidades federativas contaban ya con alguna ley que tratara el rubro archivístico en alguna capacidad (Gamboa, 2015). La mayoría de estas normatividades publicadas antes de la LFTAIPG se elaboraron con el impulso del sistema red de archivos de las entidades federativas y los municipios entre 1986 y 1994, siendo generalmente obsoletas. La Ley de Archivos Públicos para el Estado de Sonora (LAPES) — publicada en julio de 2015 en el Boletín Oficial del Estado de Sonora y con vigencia en enero del año siguiente— es la legislación que tomaremos como antecedente inmediato de la LGA.

Durante los primeros años del sexenio gubernamental de Enrique Peña se promovieron una batería de reformas constitucionales, entre ellas, la llamada reforma en materia de transparencia publicada en el DOF en febrero de 2014, como adelantábamos antes. Esta reforma tenía como intención renovar y fortalecer los mecanismos de acceso a la

información pública y la protección de datos personales existentes a la fecha en el país. Dispuso la creación de la LGTAIP, la cual en sus artículos transitorios mandaba a las legislaturas de las entidades a armonizar las leyes relativas en la materia dentro de un año. Sonora haría lo propio, publicando su ley correspondiente en abril de 2016. En la misma línea, la reforma en materia de transparencia facultaba al Congreso de la Unión a legislar en materia de archivos en lo general. Esto con la finalidad de que hubiera una vinculación real entre los tres niveles de gobierno, tanto en la coordinación en la materia, así como en cuanto a lineamientos generales para su regulación en aras de avanzar hacia la homogeneidad en la administración archivística (Gamboa, 2015). Junto a la contextualización que presentamos en el apartado anterior, estos son los principales elementos que sustentaron la creación de la LAPES.

Tabla 7

Estructura normativa de la LFA (2012) y la LAPES (2016)

LFA	LAPES
Título Primero	Título Primero
Disposiciones Generales	De los Archivos Públicos
Capítulo Único	Capítulo I
Título Segundo	Disposiciones Generales
De la Organización y Administración de los	Capítulo II
Archivos	Del Patrimonio Documental
Capítulo I	Capítulo III
De la Organización de los Archivos	De los Archivos
Capítulo II	Capítulo IV
De la Administración de los Archivos	De los Archivos Históricos
Título Tercero	Título Segundo
De los Sujetos Obligados Distintos del Poder	Del Sistema Estatal de Archivos
Ejecutivo Federal	Capítulo I
Capítulo Único	Disposiciones Generales
Título Cuarto	Capítulo II
Del Acceso a los Archivos Históricos y	De los Objetivos
Autorización de Salida y Enajenación	Capítulo III
Capítulo Único	

<p style="text-align: center;">Título Quinto</p> <p style="text-align: center;">Del Consejo Nacional de Archivos</p> <p style="text-align: center;">Capítulo I</p> <p style="text-align: center;">De la Integración del Consejo Nacional de Archivos</p> <p style="text-align: center;">Capítulo II</p> <p style="text-align: center;">Del Sistema Nacional de Archivos</p> <p style="text-align: center;">Título Sexto</p> <p style="text-align: center;">Del Archivo General de la Nación</p> <p style="text-align: center;">Capítulo I</p> <p style="text-align: center;">De la Operación del Archivo General de la Nación</p> <p style="text-align: center;">Sección Primera</p> <p style="text-align: center;">Del Órgano de Gobierno</p> <p style="text-align: center;">Sección Segunda</p> <p style="text-align: center;">Del Director General</p> <p style="text-align: center;">Capítulo II</p> <p style="text-align: center;">Del Registro Nacional de Archivos Históricos</p> <p style="text-align: center;">Capítulo III</p> <p style="text-align: center;">De la Sección de Archivos Presidenciales</p> <p style="text-align: center;">Título Séptimo</p> <p style="text-align: center;">De las Infracciones y Sanciones</p> <p style="text-align: center;">Capítulo Único</p>	<p style="text-align: center;">De la Integración del Sistema Estatal de Archivos</p> <p style="text-align: center;">Capítulo IV</p> <p style="text-align: center;">De la composición y Atribuciones de los Integrantes</p> <p style="text-align: center;">Título Tercero</p> <p style="text-align: center;">De las Infracciones y Sanciones</p> <p style="text-align: center;">Capítulo I</p> <p style="text-align: center;">De las Infracciones</p> <p style="text-align: center;">Capítulo II</p> <p style="text-align: center;">De las Sanciones</p>
--	---

Autoría propia, elaborado en base a la LFA y a la LAPES.

La LAPES tenía como propósito “normar la administración de los documentos, regular la organización, funcionamiento, restauración, conservación y difusión de los archivos de los sujetos obligados” (Ley de Archivos Públicos para el Estado de Sonora, 2016, p.1). También, “fomentar el resguardo, difusión y acceso de archivos privados de especial relevancia histórica, social, técnica, científica o cultural” (p.1) y así mismo, establecer las bases para la creación del Sistema Estatal de Archivos. Como vemos en la Tabla 7, las estructuras normativas o índices de la LAPES y la LFA difieren considerablemente, especialmente en la extensión del contenido. Esto no es sorpresa ya que hablamos de legislaciones archivísticas diseñadas para ámbitos diferentes, aun así, naturalmente existen similitudes.

La LAPES destacaba la importancia del patrimonio documental, interpretado como el conjunto de documentos —administrativos, judiciales, o bien, históricos— representantes de la evolución histórica de la entidad, o bien, que por su valor testimonial resultan de interés público. En cuanto a los archivos históricos, disponía a los poderes del estado, ayuntamientos y organismos autónomos a regular la estructura de los suyos, responsabilizándoles del nombramiento de los responsables. Los cuales debían tener la capacidad y experiencia en la materia suficiente para el desempeño correcto, es decir, educación profesional en las disciplinas histórica, archivística, o en algún área de conocimiento afín.

Ambas legislaciones archivísticas en sus respectivos ámbitos norman sobre los sistemas y consejos archivísticos. Si bien este rubro será desarrollado con detalle en el próximo apartado, adelantamos la acentuada diferencia entre la cantidad de artículos dedicados a estos importantes elementos, esenciales en la construcción de una política archivística; 22 artículos en la ley sonorensis, 6 en la federal. Ahora, en cuanto al tema de las sanciones e infracciones, ambas mostraron límites en crear mecanismos para evitar crímenes contra el archivo, ambas sancionan a los sujetos obligados a través de responsabilidades administrativas. Empero, resulta interesante cómo la LAPES en su artículo 72 indica que los particulares que incurran en la infracción de la ley, “se harán acreedores a la sanción penal o civil que corresponda”.

Independientemente de los aciertos y desaciertos de esta legislación archivística para Sonora, esta llegaría tarde. El desfase en los procesos legislativos de la entidad era evidente, no obstante, Sonora no era excepción (Gamboa, 2015; Aguilera, 2017). La situación era la misma para el resto del país, la legislación local en materia de archivos había sido heterogénea, pero ¿cómo podría haber sido diferente? Como veremos a continuación, el

escenario no fue muy distinto para la implementación de otro elemento clave, los sistemas archivísticos.

2.4 El Sistema Nacional de Archivos y su réplica sonorens

Al hablar de los sistemas de archivos en México —e incluso en Latinoamérica— es necesario referirse a la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO). Desde su formación en 1945, en el contexto de posguerra, este organismo de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) tuvo como función principal promover la educación en el mundo haciendo llegar los beneficios de la ciencia y el intercambio cultural, así como su divulgación (Jardim, 2010). Y en estos objetivos la teoría general de sistemas fue empleada como un medio importante.

Ludwig Von Bertalanffy, biólogo austriaco, es considerado uno de los mayores exponentes de esta teoría que tuvo múltiples réplicas desde la década de 1940. Bertalanffy definió los sistemas como un conjunto de elementos complejos relacionados entre sí y con el medio ambiente, interactivos, abiertos, existiendo dentro de otros sistemas, recibiendo y descargando algo —usualmente— en los sistemas contiguos (Bertalanffy, 1987). De acuerdo con el autor, las funciones de un sistema dependen de su estructura, ya que las características y parámetros que tiene todo sistema constituyen un aspecto de interés (Campillo, 2010). Si bien las aplicaciones de la teoría general de sistemas tuvieron énfasis en el mundo de las ciencias naturales en un principio, fue aplicable también en el de ciencias sociales. Evidencia de esto son los programas intergubernamentales Sistema Mundial de la Información Científica y Tecnológica (UNISIST por sus siglas en inglés) y Sistemas Nacionales de Información (NATIS por sus siglas en inglés) de la UNESCO.

La colaboración en conjunto de la UNESCO y el Consejo Internacional de Asociaciones Científicas (ICSU por sus siglas en inglés) durante las décadas de 1960 y 1970 dio origen al UNISI, el cual, como indica Jardim (2010), estuvo basado en los siguientes aspectos:

1. Cooperación voluntaria internacional con vistas a mejorar el acceso a la información y su uso.
2. Creación de organismos nacionales de coordinación encargados de formular, planificar y coordinar una política nacional de información en los países miembros.
3. Comités nacionales del UNISIST vinculantes entre los diversos países y el programa (p.158).

El UNISIST era entonces un movimiento mundial encaminado a “mejorar la transferencia de la información en tres direcciones; disponibilidad y accesibilidad de la información científica; capacidad de conexión y compatibilidad de los sistemas de información y; mayor selectividad y flexibilidad en el tratamiento y distribución de la información” (Jardim, 2010, p.158). Pero los objetivos del UNISIST resultaron ser demasiado ambiciosos, incluso utópicos tomando en consideración las restricciones políticas y económicas que regulan e interfieren el flujo de la información (Jardim, 2010). Así es cómo tras una serie de reajustes al programa y sus propuestas, la UNESCO y el ICSU proponen el concepto NATIS.

En 1974 la UNESCO organizó con la cooperación del Consejo Internacional de Archivos (ICA) “una conferencia intergubernamental sobre la planificación de las

infraestructuras nacionales de documentación, bibliotecas y archivos” (Jardim, 2010, p.159). Con la participación de 86 Estados miembros se analizaron diversas conferencias regionales sobre planificación en Latinoamérica, Asia, África y en los Estados Árabes y más importante aún, se establecieron “las directrices generales de la política y la metodología de proyectos para ser aplicadas a los servicios de archivos” (Cuervo, 2019, p.18). De acuerdo con el informe final de esta conferencia, el concepto de NATIS significa la disponibilidad al máximo de toda la información a través del archivo. “Los elementos que debían formar parte del NATIS eran todos aquellos servicios que intervenían en la difusión de información en los diversos sectores del país y conforme a todas las categorías de usuarios identificadas” (Cuervo, 2019, p.18).

En este contexto, como señala Cuervo (2019), es que la obra de los archivistas Bruno Delmas y Jacques D’Olier publicada por la UNESCO en 1975 —*La planificación de las infraestructuras nacionales de documentación, bibliotecas y archivos*— marcó pauta. La propuesta sería tan influyente en el contexto internacional archivístico, que el propósito principal de la UNESCO durante la década de 1980 sería implementar los sistemas nacionales de archivos, concepto desarrollado por Delmas y D’Olier. Esta labor estaría dirigida principalmente a los países denominados entonces de tercer mundo, entre ellos México (Cuervo, 2019; Jardim, 2010). Estos sistemas debían abarcar los fondos documentales públicos y privados del país con la finalidad de asegurar los derechos del Estado y de sus ciudadanos; “proporcionar un instrumento eficaz para el cumplimiento de funciones públicas; ofrecer a la investigación científica la fuente primaria de información y; servir a las necesidades de la enseñanza en todos los niveles” (Cuervo, 2019, p.39).

Aguilera (2017) sitúa el inicio formal del SNA en México en 1980 con el Acuerdo Presidencial que erigía al AGN como “la entidad central y de consulta del Ejecutivo federal para el manejo de los archivos administrativos e históricos de la administración pública federal” (p.42). El AGN asumió así la dirección del Cotecuca y del SNA, cuyo marco conceptual tenía la finalidad de “regular, coordinar, homogeneizar y dinamizar el funcionamiento y el uso de los archivos de las administraciones de los poderes federales y de las administraciones estatales y municipales” (Aguilera, 2017, p.43). El SNA mexicano se estructuró con un subsistema transversal de normalización cuya función era “definir, aplicar y evaluar las políticas y lineamientos generales de operación del sistema en conjunto y en cada una de sus partes” (Aguilera, 2017, p.43). La parte central fue la centralización normativa misma que dependía del AGN como entidad del poder ejecutivo federal.

De acuerdo con Aguilera (2017), el SNA fue apoyado con una serie de acciones “como las publicaciones de manuales, guías, boletines, revistas, memorias de las reuniones del sistema (...) hubo una intensa batería de cursos de capacitación; la propuesta de estandarización de procesos y procedimientos” (p.44) y el diseño de diversos programas como el Sistema Estatal de Archivos (SEA). Este programa propuesto en 1985 aspiraría a “integrar a todas las unidades archivísticas de los poderes ejecutivo, legislativo, judicial y los municipales” (Aguilera, 2017, p.47) a través de acciones y sistemas de operación definidas, con la finalidad de tener en cada SEA una administración de documentos adecuada. De acuerdo con la entonces directora del AGN, Patricia Rodríguez, el modelo propuesto para los SEA requería que la figura de los archivos generales en las entidades sirviera de eje coordinador con los objetivos de promover la coordinación del quehacer archivístico (Aguilera, 2017). Este eje coordinador se establecería en el ejecutivo estatal, otorgándole

cierto nivel en la jerarquía de la administración y competencia para que el director pudiera lograr los objetivos planteados. De acuerdo con Rodríguez, el gran peso que significaban los cambios radicales de este programa descansaba en gran parte sobre la voluntad política. En el caso de Sonora, estos cambios llegarían hasta 1996 con la primera ley de archivos del estado.

Esto es simplemente un reflejo de la época. La ya citada obra de Bruno Delmas y Jacques D'Olier, reconocía la forma centralizada o descentralizada en la estructura de los Estados como un punto de partida para la formulación de los sistemas de archivos. También era importante considerar el grado de autonomía de las autoridades estatales, “el poder de intervención de la administración federal en asuntos locales y la situación social del país” (Cuervo, 2019, p.19). El federalismo mexicano para la década de 1980 ciertamente era uno centralizado (Carmagnani, 1993), cualquier otra configuración en la estructura administrativa archivística era un imposible.

Ante la inexistencia de una legislación que sirviera de referente para sus sistemas archivísticos, las entidades comenzaron a diseñar y aprobar leyes según sus necesidades y puntos de vista. En Sonora, la Ley que Regula la Administración de Documentos Administrativos e Históricos de 1996 introdujo disposiciones para normar el SEA. Se disponía la integración del SEA por el conjunto de archivos generales —encargados de administrar la documentación del gobierno del estado—, “sus ordenamientos normativos, usos y costumbres, recursos humanos y materiales y su acervo general” (Ley que Regula la Administración de Documentos Administrativos e Históricos, 1996, p.5). Su objetivo era la creación de mecanismos que permitieran “a los poderes del estado, las entidades de la administración pública paraestatal y a los municipios, el mejor funcionamiento de sus

archivos, procurando los principios de seguridad, eficiencia y coordinación en sus funciones”

(p5). Para lograrlo, el SEA contaba con las siguientes atribuciones:

1. Ser el instrumento encargado de regular, coordinar, homogeneizar y dinamizar el funcionamiento y el uso de los archivos.
2. Proveer la adquisición, integración, conservación, resguardo y fomento de documentos que constituyan evidencias importantes de la actividad del Estado.
3. Procurar la investigación de nuevas técnicas de administración de documentos, así como la restauración y preservación de estos.
4. Editar folletos y revistas que difundan la historia de Sonora y de sus municipios.
5. Vigilar la aplicación de la presente ley y demás disposiciones que al respecto se dicten.

Llevar a cabo estas atribuciones correspondería a la coordinación del SEA, integrada por “un representante del poder ejecutivo que sería el titular de la dirección general de documentación y archivo del gobierno del estado” (LRADAH, 1996, p.5), así mismo, por un representante de los poderes legislativo y judicial, también, tres representantes de los municipios, uno de ellos Hermosillo. Además, se adelantaba que, en el reglamento interior a crear, debía establecerse un coordinador general para la coordinación del SEA, el cual sería el representante del ejecutivo. Por otro lado, se establecía la relación con el SNA y con todas aquellas instancias relacionadas con su objeto y atribución.

2.4.1 Estructuras del Consejo Nacional y Estatal de Archivos

Habiendo identificado los antecedentes del SNA y el SEA para el estado de Sonora en sus etapas iniciales, nos detendremos ahora en la figura del Consejo Nacional de Archivos (CONARCH) y su réplica local. En la LGA el consejo es el órgano de coordinación del sistema, encargado de elaborar los lineamientos y criterios de operación. Consideramos de igual forma importante indagar sobre sus concepciones previas, específicamente en cuanto a su estructuración, tanto en el escenario federal, como en el sonoreense.

De acuerdo con Jaén (2013), el ente rector del sistema es uno de los aspectos más importantes para normalizarlo, da estructura y sirve de armazón para dar cuerpo y forma al sistema. Su función debe ser coordinar, dirigir, ejecutar y evaluar todos los lineamientos en materia archivística de una nación, siendo, por lo tanto, el responsable del desarrollo archivístico. Idealmente, el ente rector debe velar por el buen ejercicio de los archivos que lo integran y de la atención profesional de los archivistas (Jaén, 2013).

En la LFA (2012) se establece al CONARCH “como el órgano colegiado que tiene por objeto establecer una política nacional de archivos” (p.13). Como señala el artículo 36, entre sus atribuciones están: establecer directrices y criterios para la aplicación de la ley y su reglamento; promover la interrelación de los archivos para el intercambio y la integración sistémica de las actividades de archivo; fomentar la modernización y homogeneización metodológica de la función archivística, propiciando la cooperación e integración; establecer criterios para la descripción de documentos para la difusión de la historia de México y; promover la formación técnica de personal en materia de archivos.

Por su parte, la LAPES recuperó de la LFA el término de *órgano colegiado* para definir su Consejo Estatal de Archivos (CEA), el cual quedaba obligado a coadyuvar a la aplicación de políticas para el desarrollo de modernización archivística en la entidad y sus

municipios, así como a fortalecer los archivos y su funcionamiento dentro de los SEA. Así mismo, la ley establecía como atribución del consejo la consolidación de estructuras administrativas y la marcha correcta de los archivos. La finalidad era operarlos homogéneamente, procurando el manejo integral de la documentación.

Tras revisar ambos textos normativos, encontramos que no se especifica ente rector alguno para los respectivos sistemas de archivos. Si bien la LFA en su artículo 39 dispone que el SNA se adecuará a las disposiciones de la ley, a su reglamento y a los criterios del CONARCH, este artículo es lo suficientemente ambiguo para quedar abierto a diferentes interpretaciones. A pesar de esto, tanto en la LFA como en la LAPES queda especificado cómo deberán integrarse estos órganos. Por su parte, el CONARCH quedaba presidido por el director general del AGN, el cual era elegido por el presidente de la república. Le continuaban en jerarquía los representantes de los archivos de los poderes ejecutivo, judicial y legislativo federales y así hasta llegar a los de las entidades. Es de destacar que también formaban parte del consejo los representantes de instituciones de docencia e investigación archivística y de los archivos universitarios. Esto permitiría la participación de actores no gubernamentales como la Red Nacional de Archivos de Instituciones de Educación Superior (RENAIES).

Tabla 8

Estructura de los Consejos Nacional y Estatal de Archivos para 2016

Consejo Nacional de Archivos	Consejo Estatal de Archivos
-------------------------------------	------------------------------------

-
- | | |
|--|--|
| <p>I. El Director General del Archivo General de la Nación</p> <p>II. Un representante de los archivos del Poder Ejecutivo Federal</p> <p>III. Un Representante de los Archivos del Poder Judicial Federal</p> <p>IV. Dos representantes de los archivos del Poder Legislativo Federal</p> <p>V. Un representante de los archivos del Banco de México</p> <p>VI. Un representante de los archivos de la Comisión Nacional de Derechos Humanos</p> <p>VII. Un representante del Instituto Federal Electoral</p> <p>VIII. Un representante del Instituto Nacional de Geografía, Estadística e Informática</p> <p>IX. Un representante de los archivos de los estados y del Distrito Federal</p> <p>X. Un representante de los archivos de los municipios</p> <p>XI. Un representante de los archivos de los poderes judiciales estatales y del Distrito Federal</p> <p>XII. Un representante de los archivos de los poderes legislativos estatales y del Distrito Federal</p> <p>XIII. Un representante del Instituto</p> <p>XIV. Un representante de los institutos o consejos de transparencia estatales y del Distrito Federal</p> <p>XV. Un representante de las instituciones de docencia, investigación, o preservación de archivos</p> <p>XVI. Un representante de los archivos universitarios</p> <p>XVII. Un representante de la Asociación de Archivos y Bibliotecas Públicas</p> | <p>I. Un Presidente, que será el Secretario de Gobierno, en su calidad de representante del Ejecutivo</p> <p>II. Un Secretario Técnico, que será el titular del Órgano Coordinador del Sistema Estatal de Archivos</p> <p>III. Dos Vocales Ejecutivos, que serán los representantes de los Poderes Legislativo y Judicial, respectivamente</p> <p>IV. Consejeros, que serán los Secretarios de cada ayuntamiento</p> |
|--|--|

Autoría propia, elaborado en base a la LFA y a la LAPES.

Como vemos en la tabla anterior, la integración del CEA en Sonora carece totalmente de representación académica, prácticamente la dirección del SEA era entonces exclusiva a los poderes del estado. La Secretaría de Gobierno fungía como órgano coordinador y el comité consultivo de archivos —componentes del SEA junto al consejo— estaba constituido por los directores de los archivos generales de los tres poderes del estado y por los de cada ayuntamiento. Quedaba claro que la administración estatal no estaba lista para romper con las prácticas heredadas, postergaría una vez más los cambios necesarios cayendo en línea con los gobiernos anteriores. Paradójico considerando que el proceso legislativo de la LAPES se desarrolló durante el sexenio de Guillermo Padrés, quién, en el contexto local, representaba la *transición democrática* tras ocho décadas de gobierno priista.

2.5 La enseñanza y la investigación de la archivística

La revisión bibliográfica del corpus teórico mexicano, entendido por Bello (2014) como la enseñanza e investigación de la disciplina archivística, refiere antecedentes que son concordantes con los paradigmas archivísticos tradicionales y modernos, los cuales orientan el desarrollo y los objetivos en la construcción de la política archivística nacional. Al mismo tiempo, estos antecedentes son concordantes con los de las legislaciones archivísticas y los sistemas de archivos, caracterizados por la inconsistencia (Ramírez, Sánchez, Birrichaga, Beltrán, 2011).

La función tradicional del archivista en México le hace responsable del patrimonio documental, protector de aquellos documentos de naturaleza insustituible que dan cuenta de la evolución del Estado, que son evidencia de la vida social, cultural y política del pueblo mexicano. El archivista tiene la misión de cuidar que los documentos se conserven y se traten

de manera apropiada, también de “garantizar el acceso al mismo por el mayor número posible de usuarios y en las mejores condiciones posibles” (Pérez, 2015, p.2).

Si la documentación histórica es considerada la principal ocupación para la función tradicional del archivista, la documentación administrativa lo es para la función moderna. Este cambio se dio en México con las reformas administrativas ocurridas durante las décadas de 1960 y 1970, mismas que, como desarrollamos anteriormente, ponían finalmente a los archivos en el mapa de la administración pública federal (Pérez, 2015). La función moderna del archivista demandaba una gran labor, la gestión de los documentos generados por la administración gubernamental tenía que llevar a subsanar el rezago de los archivos federales, estatales y municipales (Pérez, 2015). Había que trabajar en la implementación del SNA y en la articulación “de las transferencias de documentación de un depósito a otro, con el subsiguiente control de cada una de las operaciones” (Pérez, 2015, p.3).

El archivista simplemente no estaba preparado para satisfacer las demandas de su nueva función doble. Esta circunstancia, junto al desentendimiento del gobierno mexicano por otorgar al quehacer archivístico el rol que le había prometido dentro de la administración pública, determinaron la motivación para comenzar a avanzar hacia la profesionalización de la actividad archivística en el país. La primera referencia en ello es la Escuela Nacional de Biblioteconomía y Archivonomía (ENBA). Con antecedentes que datan de 1916, la ENBA sería la primera institución académica en ofrecer programas de licenciatura en materia de archivos en 1975. Así mismo, con el objetivo de formar un mayor número de personas y descentralizar la educación impartida en la Escuela, en 1997 se impulsó la modalidad a distancia que produjo cifras alentadoras (Ramírez, 2011).

La Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) también haría lo propio por la formación de profesionales en la disciplina archivística con la creación del Colegio de Biblioteconomía y Archivonomía en 1954 y de distintos cursos en esta última disciplina durante la década de 1960 (Pérez, 2015). Empero, el colegio nunca cimentaría las bases para la creación de una carrera en archivonomía, cambiando incluso su denominación en 1975 a Colegio de Bibliotecología, el cual se mantendría hasta 2002, año en que cambió a Colegio de Bibliotecología y Estudios de la Información (Pérez, 2015). En el rubro de investigación, el Centro de Investigaciones Bibliotecológicas y de Archivología (CINBA) se crearía en 1973 “con el fin de formar investigadores y profesionales especializados en ambas disciplinas” (Pérez, 2015, p.6). No obstante, el centro desaparecería tres años más tarde, para resurgir en 1981 con el nombre de Centro Universitario de Investigaciones Bibliotecológicas (CUIB).

Como señala Ramírez et al. (2011), estos proyectos no eran suficientes, “el volumen documental en las oficinas administrativas continuaba creciendo incesantemente y sin ningún control” (p.57). Ante esto, durante la década de 1980 se publicó el Programa de Modernización Archivística del Gobierno Federal. En él “se asumía la responsabilidad de capacitar a los servidores públicos que trabajaran en ese momento en los archivos y que estuvieran a cargo del manejo y tratamiento de los documentos” (Ramírez, 2011, p. 5). En conjunto con este programa, el AGN instrumentó programas educativos acordes con la realidad del archivo mexicano con la finalidad de avanzar por fin en las labores de capacitación de los servidores públicos. Mas los cursos aislados que se ofertaron, junto al “plan de estudios para la formación profesional en la administración de documentos” (Pérez, 2015,p.5), no serían fructíferos.

Desde la trinchera de la educación superior encontramos el antecedente de la Universidad Autónoma del Estado de México (UAEM), institución que en 1992 creó la licenciatura en ciencias de la información documental que continúa vigente hoy en día. También, la Universidad Autónoma de Nuevo León (UANL), la Universidad Autónoma de Chiapas (UNACH), la Universidad Autónoma de Guadalajara (UAG) y la Universidad Autónoma de Chihuahua (UACH) incluyeron asignaturas relacionadas con la archivística en distintos programas de licenciatura entre los años de 1984 y 2004 (Ramírez, 2011).

Esta compilación de esfuerzos provenientes de instituciones gubernamentales y no gubernamentales carecieron de un impacto significativo en la administración pública durante la segunda mitad del siglo pasado. No existió una vinculación efectiva que llevara a la mejora de la función archivística por parte de los gobiernos, en cambio la profesionalización del archivista habría de quedarse, en el mejor de los casos, dentro de las mismas instituciones educativas. En los tres niveles de gobierno los trabajadores de archivos eran en realidad *archivistas habilitados* (Aguilera, Nacif, 2006) que trabajaban también como chofer, vigilante o encargado de almacén. La realización de la doble función del archivista mexicano no había sido posible. En cambio, lo que terminaría impulsando el cambio de paradigma en la enseñanza y la investigación archivística en México fue la entrada en vigor de la LFTAIPG (Aguilera, 2014; Pérez, 2015).

Para los autores especializados en la materia, la LFTAIPG y la entrada de la era del derecho a la información con su exigencia por una reconfiguración de la administración pública en las últimas dos décadas, consideran un rol más activo para el perfil del archivista, uno más propositivo y capacitado para incorporarse a la toma de decisiones (Aguilera, 2014). Un perfil fundamentado en la formación interdisciplinaria, que permita la interacción fluida

entre profesionales de distintas áreas (Aguilera, 2014), que permee en el escalafón de todos los sujetos obligados. Pero ¿cuáles son los referentes de este cambio de paradigma, marcado por el acceso a la información y la rendición de cuentas en el corpus teórico mexicano? Prácticamente podemos hablar de dos.

La Universidad Autónoma de San Luis Potosí (UASLP) es uno de ellos, la cual se constituyó en 2006 como la primera universidad pública en ofrecer la licenciatura en archivología para atender, en primera instancia, los problemas en materia de archivos en el estado y la región compuesta por Aguascalientes, Guanajuato, Querétaro y Zacatecas (Ramos, Castillo, 2012). Seis años después, la UASLP reportaba tres generaciones y 132 alumnos propicios para irse incorporando en instituciones privadas, gubernamentales y educativas (Ramos, 2012). El otro referente es el de la Escuela Mexicana de Archivos (EMA) en la Ciudad de México, incorporada al Sistema Educativo Nacional. Creada en 2006 por Ramón Aguilera, la EMA estableció en su visión el convertirse en una oferta académica de calidad que propicie la información integral y continua de profesionales en materia de archivos, contribuyendo a crear una cultura archivística eminentemente mexicana. Los cursos impartidos están dirigidos a personas encargadas de administrar documentos en los ámbitos públicos y privados, entre ellos, el de archivística y disciplinas auxiliares para historiadores, como el de paleografía y diplomática.

A pesar de la existencia de múltiples antecedentes que parecieran coadyuvar en la transformación de la enseñanza e investigación de la disciplina archivística en el país, al tomarles en consideración como parte de la construcción de una política archivística, no es posible llegar lejos. Es importante recuperar aquí lo que distintos autores señalan, la bibliotecología como disciplina superó a la archivística en número de programas y en

cantidad de alumnos inscritos en todo el país, dejándola en cierta forma en la invisibilidad. Esto es un indicio de la escasa atención hacia los archivos, como señala Ramírez (2011), es bien conocida la situación de abandono a la que hemos orillado a los mismos. Para la autora los documentos en México han enfrentado catástrofes tales como “incendios, guerras, inundaciones y terremotos; transformaciones sociales dentro de las instituciones, crecimiento poblacional y modernización administrativa” (p.43), así mismo; avances tecnológicos como las computadoras y hardware complementario. Estos sucesos solo han mantenido a los archivos y a la formación profesional del archivista en un estado de estancamiento en el país. Por el contrario, el desarrollo de la bibliotecología ha sido tal, que incluso existen programas de posgrado en la UNAM, el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM) y en El Colegio de México (COLMEX), dejando al estudio e investigación de la archivística en un estado de retraso (Pérez, 2015).

Pero el panorama no es totalmente desolador. Para octubre de 2019, a unos meses de haber iniciado las labores de armonización en las entidades respecto a la LGA, en el Congreso del Estado de Sonora se ponía sobre la mesa la importancia de la formación profesional de archivistas. El diputado Martín Matrecitos propuso crear un fondo presupuestal bianual para que la Universidad de Sonora (UNISON) impulse una maestría en gestión documental y transparencia (Villa, 2019). El pronunciamiento apuntó hacia la necesidad de formar los primeros cuadros profesionales para rescatar en la administración pública los archivos que se hallan arrumbados, desorganizados o en alto grado de vulnerabilidad. Esta propuesta podría prosperar, pero también podría quedarse solamente en un buen deseo y pasar a la congeladora legislativa, es aquí donde la participación de actores no gubernamentales se

vuelve imprescindible para influenciar también en la enseñanza investigación de la archivística, elemento necesario para la construcción de una política pública en la materia.

CAPÍTULO III: EL MARCO INSTITUCIONAL EN LA CONSTRUCCIÓN DE LA POLÍTICA ARCHIVÍSTICA MEXICANA

En este capítulo analizaremos el marco institucional como fundamento en la construcción de la política archivística nacional y determinante en la armonización en el ámbito local tomando en cuenta los actores internacionales, nacionales, estatales y no gubernamentales involucrados. Empero, haremos énfasis en el desarrollo de los actores nacionales y estatales con sus recursos y medios, basándonos principalmente en las legislaciones pertinentes y complementando con el resto de nuestro inventario de documentos, siguiendo las técnicas de análisis expuestas anteriormente.

3.1 Las organizaciones internaciones

Las políticas públicas en materia de archivos se han convertido en un tema frecuente en el discurso oficial de diversos países alrededor del mundo, en las legislaciones, en los informes, en los planes de trabajo, etcétera (Jardim, 2010). Esta reafirmación, particularmente en países latinoamericanos, ha promovido el estudio del tema de manera importante en los últimos veinte años por parte de diversas organizaciones, entre ellas, las de corte internacional.

En ese sentido, organizaciones internacionales tales como la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO por sus siglas en inglés), el Consejo Internacional de Archivos (ICA por sus siglas en inglés) y la Asociación Latinoamericana de Archivos (ALA) se encuentran entre las más relevantes. Cabe destacar que la vinculación de su trabajo en materia de archivos con el de las naciones ocurre a través de la cooperación internacional, entendida como las acciones en aras de alcanzar objetivos

comunes en el plano internacional y nacional de uno o más actores, para promocionar así el intercambio de conocimientos y experiencias entre países (Socas, Hourcade, 2009). Lo anterior es para algunos autores un elemento principal en el proceso de formulación de políticas nacionales (Kaul, Grunberg, Stern, 1999).

El mito fundacional detrás de la cooperación internacional se presenta con la reconstrucción europea, el nacimiento de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y el proceso descolonizador alrededor del mundo (Duarte, González, 2014). Si bien en sus orígenes “era concebida casi exclusivamente como una transferencia directa de recursos monetarios hacia un receptor para mejorar sus indicadores de desarrollo” (Duarte, González, 2014, p.117), ahora la cooperación internacional es dinámica y ajustable a las necesidades cambiantes de los entornos internacionales. Considerando no solo a los gobiernos, sino también a todas las sociedades, que deberán participar activamente en los proyectos a desarrollar (Sena, 2003).

La presencia de las organizaciones internacionales en nuestro marco institucional para la construcción de la política archivística mexicana marca la pauta para ir más allá de los buenos deseos y aspira a una armonía en responsabilidades y compromisos en materia archivística en el país. También, aspira a la participación de la sociedad civil dentro de las negociaciones internacionales para fortalecer la influencia del gobierno respecto a los resultados de la política, promoviendo los distintos paradigmas archivísticos que convergen y se entrelazan actualmente.

3.1.1 UNESCO, ICA y ALA

Como veíamos en el capítulo anterior, durante las décadas de 1960 y 1970 la UNESCO promovió en Latinoamérica los programas UNISIST y NATIS cuyos objetivos principales estaban encaminados a la cooperación internacional para la formulación, planificación y coordinación de políticas nacionales de información. El desarrollo económico desigual de la región, la precariedad económico-social de sus habitantes, los gobiernos de carácter dictatorial y el hecho de que la información quedaba relegada a un segundo plano fueron las razones que justificaron el énfasis de la UNESCO en los países latinoamericanos (Sena, 2003). En la misma línea, entre los proyectos que serían desarrollados posteriormente en el rubro de la información está el Gran Programa VII “Sistemas de Información y Acceso al Conocimiento” en 1985, el Programa Información para Todos (IFAP por sus siglas en inglés) en 2000 y el Observatorio de la Sociedad de la Información en 2003.

Los objetivos enlistados por estos programas eran de alguna manera amplios, desde el reforzamiento de bibliotecas y archivos como entrada a las *autopistas de la información*, hasta proporcionar una plataforma para que los actores involucrados en las sociedades del conocimiento participaran en los debates internacionales sobre políticas y lineamientos para la acción en el ámbito del acceso a la información. Tomando en consideración los antecedentes del quehacer archivístico en México tras las últimas siete décadas, la mayor añadidura ante estos esfuerzos de la UNESCO en materia de información es el concepto de los sistemas nacionales de archivos, antecedente del SNA. Pero no solo el aspecto de la información sería promovido por la UNESCO en cuanto a lo archivístico en los países miembros. Los rubros de patrimonio documental y memoria serían puestos sobre la mesa con el Programa Memoria del Mundo.

El programa fue establecido por la UNESCO en 1992 tras el impulso proveniente de la creciente preocupación por el lamentable estado de conservación y acceso al patrimonio documental en distintas partes del mundo. La guerra, la agitación social, así como la falta de recursos habían agravado los problemas del saqueo, el comercio ilegal y la destrucción, mismos que han acechado al patrimonio documental desde hace siglos. La UNESCO fungiría en ese sentido como coordinadora y catalizadora en la sensibilización de los gobiernos, organizaciones internacionales y fundaciones, fomentando también asociaciones para la ejecución de proyectos. La preparación de las directrices generales del programa contaría con la colaboración de la Federación Internacional de Asociaciones de Bibliotecarios y Bibliotecas (IFLA) y del ICA, apuntando hacia tres objetivos principales: “facilitar la preservación del patrimonio documental mundial mediante las técnicas más adecuadas; facilitar el acceso universal al patrimonio documental y; crear una mayor conciencia en todo el mundo de la existencia e importancia del patrimonio documental” (Edmondson, 2002, p.2).

La estructura del programa quedó “formada por comités dispuestos en tres niveles — internacional, regional y nacional— y una secretaría” (Edmondson, 2002, p.26). En cuanto a los comités nacionales, estos son considerados por el Programa Memoria del Mundo como figuras independientes, con mandato propio y reglas de composición propias. Entre sus obligaciones están mantener relaciones de trabajo con el comité consultivo internacional, así como con los comités regionales correspondientes; “establecer por escrito su mandato y reglamento, comprendidos los criterios que rigen su composición y la sucesión en los cargos; tener capacidad para desempeñar su cometido” (Edmondson, 2002, p.29) a través de financiación y apoyos, así como a través de vínculos con los principales archivos y; “trabajar con transparencia respecto a los objetivos del programa, a los criterios de selección del

registro y a la elaboración y definición de informes periódicos” (Edmondson, 2002, p.29). En ese sentido, el Comité Mexicano Memoria del Mundo fue formado en el 2001 con los objetivos de promover y difundir el programa en el país, así mismo el envío de propuestas para el registro del Programa Memoria del Mundo y fortalecer la preservación del patrimonio documental (García, Romero, 2008).

Los académicos mexicanos Idalia García y Xavier Romero, especialistas en materia documental, señalaron en 2008 que el comité había olvidado tres aspectos fundamentales para el éxito del programa en el país. La reflexión sobre la problemática patrimonial; las tareas de conciencia sobre la preservación y salvaguarda y; el tema de acceso y aprovechamiento a los bienes que han sido registrados como Memoria del Mundo y como Memoria de México. Esto quedaba según los autores evidenciado en dos puntos, por un lado, en la ausencia de estudios y participación en los debates internacionales sobre los temas de patrimonio documental, y por otro, en la falta de iniciativas colectivas para favorecer la socialización de los bienes que integran este patrimonio (García, Romero, 2008).

Resulta complicado el rastreo de evidencias sobre la influencia del programa en instituciones archivísticas en el país. Empero, tras la revisión bibliográfica encontramos que en el resumen ejecutivo del informe del AGN para 2015, la coordinación establecida junto a la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) buscaba estrechar lazos de cooperación con otras instituciones para propiciar el rescate y resguardo de los documentos que forman parte del Programa Memoria del Mundo. Como adelantábamos antes, esto ocurre en el marco de la cooperación internacional, donde la presencia del AGN en el ámbito internacional se encamina a coordinar esfuerzos para el desarrollo de proyectos para la mejora de condiciones

en los archivos y el resguardo del patrimonio documental, procurando su organización, acceso, recuperación y preservación.

Entonces, ¿cuál es el nivel de impacto del programa en el país y, particularmente, en la construcción de una política archivística? Es difícil saberlo, especialmente con tan poca evidencia a través de los años posteriores a su conformación. Empero, los paradigmas archivísticos de patrimonio documental y memoria están claramente presentes en LGA, lo que permite asumir en parte un éxito relativo a su difusión. Es imposible negar la gran importancia de la que gozan las evidencias documentales heredadas de los grandes procesos de la historia mexicana —como lo son México prehispánico, el virreinato de la Nueva España y México independiente—, tanto en el ámbito nacional como en el internacional, como queda claro en el registro Memoria del Mundo o al mismo informe del AGN que citamos. De acuerdo con García y Romero (2008), desde esta trinchera el diseño e implementación de políticas es también una necesidad inaplazable para lograr los programas nacionales dedicados a favorecer el acceso a los bienes documentales que componen a la memoria de la sociedad mexicana.

El Consejo Internacional de Archivos (ICA) fue creado el 9 de junio de 1948, ahora celebrado como el día internacional de los archivos, con la misión de fomentar la preservación y el uso de los archivos en todo el mundo (ICA, 2021). El ICA trabaja para la protección del Programa Memoria del Mundo y para mejorar la comunicación entre naciones respetando la diversidad cultural. Entre sus objetivos están fomentar y apoyar el desarrollo de archivos en todos los países en cooperación con otras organizaciones, internacionales, gubernamentales y no gubernamentales; promover, organizar y coordinar las mejores prácticas, el desarrollo de normas y otras actividades en el campo de gestión documental y

archivística; establecer, mantener y fortalecer relaciones entre los archivistas de todos los países y entre todas las instituciones a través del intercambio de información, y facilitar la interpretación y el uso de archivos, haciendo que su contenido sea más conocido con un mayor acceso a los mismos (ICA, 2021).

La historia del ICA corre de manera paralela con la de la UNESCO, que tiene la intención de promover la participación de organizaciones no gubernamentales en materia de archivos. Durante las décadas de 1960 y 1970, a medida que la independencia de las naciones reemplazaba al colonialismo en el globo, la ICA impulsó programas en los llamados entonces países en vías de desarrollo para que implementasen archivos propios, y también, divisiones regionales del consejo. Uno de ellos fue el Programa de Gestión de Archivos y Documentos (RAMP por sus siglas en inglés) en 1979, además de publicaciones académicas sobre problemas de la profesión archivística, escritos por expertos y publicados en una variedad de idiomas (ICA, 2021). Posteriormente, en 1993, es publicada una de las aportaciones más valiosas del consejo, la Norma Internacional General de Descripción Archivística (ISAD(G)). Esta fue adoptada rápidamente por archivistas de todo el mundo, marcando en ello el inicio del ICA como productor de estándares en la descripción de colecciones (ICA, 2021).

La ISAD(G) se alejó de las primeras reglas destinadas a la descripción de materiales archivísticos, las cuales eran mayormente iniciativas nacionales con una gran influencia proveniente de la bibliotecología, área con un amplio desarrollo normativo (Díaz, Llanes, Mena, Díaz, 2019). Entre 2004 y 2008 la ICA desarrolló otros estándares para la descripción de entidades relacionadas con los documentos archivísticos: la Norma Internacional sobre Registros de Autoridades de Archivos Relativos a Instituciones, Personas y Familias

(ISAAR(CPG)), y la Norma Internacional para la Descripción de Funciones (ISDF por sus siglas en inglés) y; la Norma Internacional para Describir Instituciones que Custodian Fondos de Archivos (ISDIAH).

Estas [normas] introdujeron y se sustentaron en el principio de descripción multinivel, el cual plantea que la representación se realiza de forma jerárquica, de lo general a lo particular, de acuerdo a las diferentes partes o agrupaciones documentales (fondo, sub-fondo, sección, serie, subserie, unidad documental compuesta y simple), ofreciendo información pertinente del nivel descrito. (Díaz, 2019, p. 9)

Además de estos instrumentos facilitadores de la integración del trabajo en instituciones archivísticas en México —que participó como miembro de esta organización de carácter internacional—, otras evidencias de la influencia del ICA son los trabajos de divulgación científica como las varias publicaciones en materia de archivos y las conferencias del consejo realizadas en el país. La ex directora del AGN, Mercedes de Vega declaraba en 2017 que para México es fundamental que se discuta la importancia de los archivos, que se les posicione en las agendas políticas y sean considerados en el ejercicio de la gestión pública y del buen gobierno. Sin embargo, consideramos que la Declaración Universal sobre los Archivos, adoptada por la asamblea general anual del ICA en Oslo en 2010 y aprobada por la UNESCO en su conferencia general el año posterior, representa la mayor aspiración por parte del quehacer archivístico en México.

Este documento buscaba reafirmar la importancia de los archivos, su papel en la protección de los derechos humanos, en la construcción de la memoria y en las acciones

gubernamentales transparentes. Es entonces una exposición precisa de la relevancia del archivo en la sociedad, de su papel clave en la búsqueda de acceso a la información y de rendición de cuentas. Lo anterior, sin olvidar la tradicional preocupación de la preservación de la memoria y el patrimonio documental en relación con el deber de la historia y el historiador. La declaración otorga un carácter único y fundamental a los archivos en su diversidad, a los archivistas y su papel, así como a la responsabilidad de todos, ciudadanos, servidores públicos y profesionales de la información en la gestión archivística. Llama al compromiso de colaborar en aras de construir políticas archivísticas para avanzar hacia el aseguramiento de los recursos necesarios y la correcta gestión de archivos, así como a la accesibilidad pública.

Por su parte, la Asociación Latinoamericana de Archivos (ALA) fue creada en 1973 en Perú como una entidad de carácter profesional y cultural, la cual es considerada una de las ramas regionales más activas del ICA. Siendo parte del consejo, la ALA tiene como objetivo estimular la comunicación y la cooperación en la comunidad archivística latinoamericana a través de encuentros internacionales, también promover convenios entre archivistas y entes nacionales e internacionales. Así mismo, la publicación estudios archivísticos son acciones a través de las cuales avanzan hacia el cumplimiento de sus fines (ALA, 2021). Para fortalecer el desarrollo integral de los archivos de la región y la adecuada gestión y protección del patrimonio documental, la ALA trabaja en el fomento de la conciencia archivística en América Latina, incentivando a los gobiernos para que otorguen a los archivos la preponderancia correspondida en los planes nacionales de desarrollo. Hace también la recomendación a los gobiernos de crear, reglamentar y organizar la carrera profesional de archivista en sus diversos niveles, remunerando al mismo acorde a la importancia profesional

y social de sus tareas. De igual manera, la asociación promueve estudios y medidas tendientes a una correcta gestión de los documentos administrativos, estableciendo convenios bilaterales y multilaterales entre los países miembros para la asistencia recíproca en materia archivística (ALA, 2021).

Evidentemente, el aspecto de la cooperación es clave para el éxito de la ALA en sus objetivos. La incorporación de instituciones y organizaciones públicas, privadas y de la sociedad civil, de carácter nacional e internacional, así como de las personas en lo individual interesadas en participar, es una necesidad para acelerar el desarrollo integral de los archivos, con especial interés en aquellos que corresponden a la tradición iberoamericana. Es de destacar que esta perspectiva fue consolidada entre 2015 y 2019, periodo en el cual México asumió la presidencia del ALA. En relación con esto, ha quedado claro el interés por buscar una coordinación proactiva con la asociación y el ICA en aras de una difusión internacional armonizada sobre el patrimonio documental del país. Así queda explícito en la obra *Ley General de Archivos Comentada* de 2019, particularmente en el comentario del artículo 102 de la LGA que señala como “los jefes de la misión diplomática, consular y permanente de México en el exterior deberán proteger el conocimiento y la difusión del patrimonio documental de la nación, promoviendo y facilitando el intercambio cultural en materia archivística” (INAI, AGN, 2019, p.195). Artículo comentado por Martha Pinedo, directora general del Centro de Documentación y Análisis, Archivos y Compilación de Leyes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Entre los distintos recursos y medios de la asociación, consideramos que el proyecto Sinergia ALA es merecedor de distinción por su énfasis en la divulgación digital en plataformas como Facebook, Twitter y YouTube. Si bien los rubros de patrimonio documental y memoria como paradigmas archivísticos de naturaleza

tradicional —en los cuales el ALA enfoca sus esfuerzos— gozan de una importancia incuestionable dentro del quehacer archivístico alrededor del mundo, siguen padeciendo cierta debilidad en su capacidad por mostrarse a aquellos no involucrados en la materia. Sinergia ALA en su uso de las redes sociales ya mencionadas, junto a sus sitios web para la difusión de su quehacer institucional, ha venido a atender la demanda de las sociedades digitales por una mayor cercanía e inmediatez de la información.

A principios de 2014 fue cuando comenzó a gestarse el proyecto, donde funcionarios de las instituciones de Colombia, Costa Rica, Ecuador, Chile y México diseñaron una propuesta de trabajo conjunto. A partir de agosto del mismo año fue cuando nace oficialmente la iniciativa *#SinergiaALA*, en la cual, los archivos de 13 países han aprovechado las plataformas digitales para la divulgación archivística (ALA, 2021). Otros hashtags también han sido utilizados en esta tarea, como *#CuentanLosDocumentosQue*, *#Conmemoraciones*, *#Noticias* y *#UnArchivoEs*. *Sinergia ALA* sigue siendo una iniciativa sin precedentes desde su creación hace más de seis años ya, vigente en países como Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, España, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y México. La Asociación a través de sus países miembros considera necesario continuar posicionando en los medios electrónicos a los archivos como constructores de memoria, garantes de derechos humanos y generados de transparencia en los Estados, estableciendo al mismo tiempo relaciones efectivas con los usuarios.

3.2 Las organizaciones nacionales y sus réplicas en Sonora

En la construcción e implementación de la política archivística para México son fundamentales las organizaciones de índole nacional y local en materia archivística, en materia de acceso a la información, transparencia y rendición de cuentas, y, por último, en

materia anticorrupción. Nos referimos al AGN, al INAI y al Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción (CCSNA) en lo nacional. Y respectivamente, al Archivo General del Estado de Sonora (AGES), al Instituto Sonorense de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (ISTAI) y al Comité Coordinador del Sistema Estatal Anticorrupción en lo local.

Esta selección de instituciones que forman parte de nuestro marco institucional no está justificada solamente por los paradigmas archivísticos de patrimonio, memoria, acceso a la información y rendición de cuentas vigentes hoy en día en el quehacer archivístico del país, también lo está por el diseño sistémico que dispone la LGA en su artículo 74 entre el sistema de archivos, el de transparencia y el anticorrupción. Si bien el SNA se vio envuelto en negligencia a través de las décadas desde su establecimiento en 1980, hoy en día juega un papel irreductible. Su nuevo diseño establece la vinculación con el Sistema Nacional de Transparencia (SNT) y el Sistema Nacional Anticorrupción, ambos de reciente creación y que son, por su propia cuenta, piezas importantes en el cambio de paradigma de la administración pública federal. Así mismo, los marcos normativos que disponen dichas vinculaciones también hacen a estas instituciones enlistadas arriba entidades especializadas en su respectivo ámbito.

Consideramos que la vinculación entre estos actores nacionales y estatales se hace posible a través de las dimensiones normativas y estructurales plasmadas en las legislaciones correspondientes, conjugando elementos como estructuras orgánicas, funciones, atribuciones, reglamentos y decretos. Por lo que en los siguientes apartados tomaremos a la LGA, la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIP) y la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción (LGSNA) junto a sus réplicas en Sonora

como fundamento de nuestro análisis para la formulación de directivas que coadyuven en la entidad una implementación armonizada de la política archivística nacional que se construye.

3.2.1 AGN y AGES

El AGN es el organismo “descentralizado de la administración pública federal con personalidad jurídica, patrimonio propio, autonomía técnica y de gestión” (Ley General de Archivos, 2018, p.31) que funge como la entidad especializada en materia de archivos. Promueve la gestión de los archivos y preserva el patrimonio documental con el fin de contribuir a la consolidación de la democracia de la nación, la transparencia, la rendición de cuentas y el impulso hacia la protección y acceso a la memoria por parte del pueblo mexicano.

Sus orígenes nos remontan al siglo XVIII, cuando Revillagigedo II, virrey de México, inició la remisión con la Secretaría de Estado y del Despacho Universal de Gracia y Justicia de Indias en 1790 respecto a la intención de crear el Archivo General de la Nueva España. Los objetivos eran, poder localizar los documentos con facilidad y que estos pudieran servir como testimonios de los procesos administrativos, jurídicos y judiciales, haciendo en ello más eficiente el despacho de los asuntos de gobierno (Romero, 1994; Nacif, 2008). Las ordenanzas para el Archivo General, derivadas de la Orden Real de 1792, disponían de 81 capítulos que fueron redactados por el propio virrey, tomando como referencia la Ordenanza para el Archivo General de Indias, reconocida hoy como pilar importante en la historia de la archivística europea (Romero, 1994). Juan Vicente de Güemes buscaba reunir en el Archivo General “reales cédulas, órdenes, providencias, ordenanzas, instrucciones, procesos, instrumentos públicos y demás documentos, que, sepultados en diversas oficinas y cubiertos de polvo, ocultaban las noticias más preciosas e interesantes” (AGN, 1996, p.312). No obstante, las oficinas del gobierno siguieron guardando sus archivos, dando lugar a la pérdida

de numerosa documentación pues no existían normas para el funcionamiento y uso de los acervos.

Posteriormente, durante los primeros años del México independiente el Supremo Poder Ejecutivo ordenaría la organización del Archivo General para albergar documentos virreinales al servicio público, los del Primer Imperio y los que se generaban en la nueva administración. Fue en 1823 que se creó formalmente el Archivo General y Público de la Nación, designando sus servicios para quienes estuvieran interesados en consultar su acervo y no solo para uso exclusivo del gobierno (Nacif, 2008). Como institución dependiente de la Secretaría de Estado y del Despacho de Relaciones Exteriores e Interiores, tuvo la misma sede que este archivo había tenido durante la época novohispana, Palacio Nacional (Nacif, 2008). Por supuesto, el Archivo General y Público de la Nación no estaría exento de las vicisitudes del convulsionado siglo XIX. Episodios como el de la intervención estadounidense, la segunda intervención francesa y la república itinerante de Juárez, representaron retos considerables para la joven institución, donde el patrimonio documental de la nación intercambió de guardianes en numerosas ocasiones.

El proceso revolucionario en el país trajo consigo cambios trascendentales para la institución archivística, la cual cambiaría su denominación finalmente en 1918 por la de Archivo General de la Nación (AGN) y se incorporaría a la naciente Secretaría de Gobernación. Durante las décadas posteriores, el acervo del AGN estuvo distribuido en distintos edificios, entre ellos el antiguo templo de Guadalupe en Tacubaya —conocido también como Casa Amarilla—, el Palacio de la Secretaría de Comunicaciones y Palacio Nacional.

Fue en 1977 cuando el presidente Luis Echeverría ratificó a la ex penitenciaría de Lecumberri como la nueva sede del AGN, el cual tenía tiempo buscando dónde poder centralizar todos los acervos de la nación (Brinkman-Clark, 2012). Cinco años después, en mayo de 1982, el “palacio negro” se reinaugaría como archivo tras los procesos de adaptaciones arquitectónicas necesarios para su funcionamiento, continuando hasta hoy en día como el domicilio de la memoria histórica de México, sin duda, un hecho lleno de simbolismo. Tan solo un año previo a la decisión de Echeverría, Lecumberri albergaba a sus últimos presos. Al parecer, “el plan inmediato era su demolición, la venta de todo el acero que forraba los muros de las celdas y su transformación en la Alameda oriente, un parque” (Brinkman-Clark, 2012, p. 134). La destrucción de la Penitenciaría de Lecumberri parecía un acto automático, lógico, e incluso deseable, afirmó entonces Jorge Manrique, fundador del Museo Nacional de Arte y académico de la UNAM. Liberados los presos políticos del movimiento de 1968, que vivieron y relataron el infierno de Lecumberri, la destrucción del penal era un modo simbólico de decir que México entraba a una época de liberalidad, derrumbar Lecumberri significaba, de una manera mágica, acabar con la represión (Brinkman-Clark, 2012).

El discurso que antecedió la decisión de dar al AGN su domicilio definitivo tuvo distintas aristas y fue respaldado por figuras como el mismo Manrique, el historiador Edmundo O’Gorman y los arquitectos Flavio Salamanca y Jorge Medellín. Se hablaba de la importancia y el valor arquitectónico del edificio, de cómo los pasillos y muros no tenían la culpa de lo que allí había acontecido, desde el asesinato de Madero hasta la reclusión de presos políticos como Siqueiros y Revueltas (Brinkman-Clark, 2012). Se hablaba también de la necesidad imperante de un nuevo lugar para el AGN, necesidad derivada de lo que era

considerado otro crimen, el olvido y maltrato hacia los archivos de la nación (Brinkman-Clark, 2012). Retomando la obra de William Brinkman-Clark (2012), lo que resultó fue un discurso redentor similar al que justificaba la creación del Palacio a finales del siglo XIX.

La salvación de aquel edificio que representaba el fracaso de un régimen decimonónico, se daba gracias a la promesa de las actividades que dicho edificio albergaría en el futuro. La justificación del proyecto (...) pretendió establecer una oposición binaria entre las dos instituciones: una penitenciaría que simbolizaba toda la memoria negra de su época, y un archivo que contendría toda la memoria capaz de traer consigo justicia y libertad. En otras palabras, la redención de un edificio y de un pasado, a través de la promesa de cambio. Cambio espacial (...) si Lecumberri era un espacio de oscuridad, en adelante debía ser espacio de luz; si antes oprimía, ahora debía liberar (...) si en Lecumberri se olvidaba, ahora se recordaría (Brinkman-Clark, 2012, p. 139-140)

La idea de reemplazar criminales con documentos, remover barrotes para abrir puertas, como señala Brinkman-Clark (2012), fue suficiente para encender la imaginación de quienes tenían en su poder la decisión. Sustituir las operaciones de reclusión, represión, discriminación y opresión de Lecumberri por las de una institución cuyas operaciones eran su opuesto se volvió atractivo. Si la penitenciaría recluye, “el archivo permite; donde una reprime, la otra divulga, donde la Penitenciaría de la Ciudad de México discriminaba y oprimía, el AGN catalogaría, restauraría” (Brinkman-Clark, 2012, p. 139-141). No obstante,

Brinkman-Clark hace el cuestionamiento, ¿si el mismo lugar puede usarse como archivo y penitenciaría, ¿qué tan diferentes son en verdad las operaciones que se realizan en ambos?

Recordemos que el modelo arquitectónico del palacio negro de Lecumberri es el panóptico, ideado inicialmente por el inglés Jeremy Bentham como una prisión, una construcción desde la que se puede observar todo lo que hay en ella desde un punto determinado (Valencia, Marín, 2017). Con fines que él denominó multiusos, pretendiendo también solucionar problemas estructurales, salubres, de confinamiento, económicos y de comunicación. Pero, ante todo, de cómo vigilar y cómo lograr que la población que se llevara a ese lugar pudiese ser controlada, dominada y disciplinada con el menor esfuerzo (Valencia, 2017). La concepción panóptica ha sido desarrollada por múltiples autores, entre ellos, el mismo Derrida y Michel Foucault. Este último, le interpreta como un “modelo generalizable de funcionamiento, una manera de definir las relaciones del poder con la vida cotidiana de los hombres” (Brinkman-Clark, 2012, p.142). De acuerdo con Foucault, el panoptismo solo puede ser entendido como un sistema arquitectónico cuando se le abstrae de todo obstáculo, resistencia o rozamiento, pues es en realidad más que la suma de sus muros. Es una “figura de tecnología política que se puede y se debe desprender de todo eso específico” (Brinkman-Clark, 2012, p.142).

Figura 5

Logotipo del Archivo General de la Nación



Imagen recuperada del sitio web oficial del AGN.

Como lugar, los muros del palacio fueron levantados para separar, sus celdas para compartimentar y evitar el contacto entre objetos, su topología pretende una división absoluta entre el adentro y el afuera. Elementos que fueron considerados como puntos “a favor para establecer el AGN en la expenitenciaría, topología perfecta, entonces, para un archivo” (Brinkman-Clark, 2012, p. 147). Recordando a Derrida, el archivo guarda, pone en reserva, ahorra, más de un modo no natural, es decir, haciendo la ley o haciendo respetar la ley (Brinkman-Clark, 2012). Edificio e institución formarían una relación simbiótica, evidencia de ello es su mismo logotipo, como vemos en la Figura 5. La tesis de Brinkman-Clark (2012) propone el fracaso de ambos espacios, penitenciaría y archivo, en el palacio negro a través de los conceptos de reclusión, clausura, clasificación y vigilancia en conjugación con el mal de archivo de Derrida. Para él, “dentro de la promesa del porvenir misma se encuentra su inevitable fracaso que, en ambos casos, asegura su existencia. Es decir, como la torre de Babel, la realización de su promesa implicaría la clausura de su clausura” (Brinkman-Clark, 2012, p. 163).

El testimonio que representa la administración y gestión del fondo documental de las extintas Dirección Federal de Seguridad (DFS) y Dirección General de Investigaciones Políticas y Sociales (DGIPS) es una referencia importante de lo propuesto por Brinkman-

Clark. Estas instituciones estuvieron encargadas —en teoría— de preservar la integridad, estabilidad y permanencia del Estado mexicano mediante diversas actividades de inteligencia con el objetivo de salvaguardar la seguridad nacional. Tras décadas de operación, las organizaciones fueron disueltas en 1985 al evidenciarse la corrupción y abusos cometidos por sus directores, jefes y agentes. En realidad, las direcciones tenían como función proteger los intereses políticos de la figura presidencial y sus allegados, violando en ello los derechos constitucionales de quienes fueran identificados como una amenaza para la hegemonía presidencialista (Aguayo, 2002).

Pese a de la secrecía inherente a los servicios de inteligencia, el rastro en papel que existe de estas operaciones es sorprendente, evidenciando no menos que números crímenes de lesa humanidad cometidos por gobierno mexicano, especialmente durante las décadas de 1960 y 1970. Sin duda los reveses que han sufrido los intentos por aperturarlos no son mera casualidad, específicamente durante la existencia del Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN), responsable de las actividades de inteligencia en el país hasta 2018. Es importante señalar que las recientes acciones del gobierno federal por hacer públicos los documentos históricos relacionados con violaciones de derechos humanos y persecuciones políticas aún no garantizan la consulta libre y sin candados de esta documentación. Es necesario considerar que ello puede significar el advenimiento de novedosas investigaciones y perspectivas de análisis sobre lo que fue el Estado mexicano y sus instituciones, la complejidad política, la cultura y la sociedad del México de la segunda mitad del siglo XX y el poder de los archivos (López, Hincapié, 2015).

Por otro lado, el Archivo General del Estado de Sonora (AGES) es el “organismo descentralizado y sectorizado de la Secretaría de Gobierno con personalidad jurídica y patrimonio propio, con autonomía técnica y de gestión” (Ley de Archivos para el Estado de

Sonora, 2020, p.4). Su objetivo es “promover la administración homogénea de los archivos, así como preservar, incrementar y difundir el patrimonio documental de Sonora con el fin de salvaguardar su memoria, así como contribuir a la transparencia y rendición de cuentas” (p.4) como lo señala la Ley de Archivos para el Estado de Sonora (LAES) de 2020 en su artículo 4. Es importante anotar aquí que, para materializar esta nueva realidad del órgano rector de la archivística en el estado, la LAES establece en sus artículos transitorios un plazo de un año desde la entrada en vigor de la ley, a cumplirse en septiembre de 2021.

Los orígenes del AGES son difusos debido a la escasa bibliografía existente al respecto, empero, autores consideran que el archivo data principalmente de la fundación del estado de Sonora en 1830, incluyendo documentación de la última etapa del periodo colonial y de la era del Estado de Occidente (Radding, 1997). A través de su historia, el archivo ha pasado por diferentes sedes por cuestiones administrativas y de espacio, entre ellas la Biblioteca y Museo de la Universidad de Sonora. De igual manera, ha cambiado de denominación en numerosas ocasiones, conocido en años atrás como Archivo Histórico del Gobierno del Estado de Sonora (AGHES); Dirección General de Documentación y Archivo (DGDA) y Dirección General del Boletín Oficial y Archivo del Estado (Boletín Oficial del Estado, 2021).

La documentación resguardada por el AGES incluye los asuntos administrativos del gobierno sonorense, aglutinando rubros como los de hacienda, educación, actividades económicas, de salubridad y justicia. También, cuenta con fondos documentales importantes sobre las distintas naciones indígenas de la región, que son cimientos para importantes investigaciones en la materia. Casi todos los materiales del archivo histórico son documentos manuscritos, aunque se incluyen algunos decretos gubernamentales impresos y copias

mecanografiadas de documentos manuscritos o de artículos extraídos del Boletín Oficial (Radding, 1997).

La dificultad para rastrear las pistas sobre el origen del archivo se extiende también a las de su peregrinaje y cambios de nombre, no obstante, en términos generales, puede hablarse de un desarrollo análogo al del escenario nacional en materia de archivos. Es decir, se caracteriza por acciones —como la publicación de reglamentos y leyes junto a reformas constitucionales y artículos modificados— que terminaron siendo poco efectivas en la transformación del quehacer archivístico en el país. Ejemplo significativo de esto es la denominación misma del archivo —actualmente en proceso de transición—, Dirección General del Boletín Oficial y Archivo del Estado, la cual demuestra una subordinación directa del archivo al órgano encargado de la publicación de leyes, decretos, reglamentos y demás actos expedidos por los Poderes del Estado. Y en el mismo sentido, en concordancia con la tendencia federal, es una unidad administrativa adscrita a la Subsecretaría de Servicios de Gobierno de la Secretaría de Gobierno del Estado de Sonora, escenario destinado a cambiar con la LGA y la LAES.

3.2.1.1 LGA y LAES

El abordaje de estas instituciones presentado hasta ahora nos lleva pues al análisis de las legislaciones que representan, como sabemos ahora, parte fundamental del presente y futuro de la archivística en el país, producto del devenir de la administración pública; la LGA en lo nacional y la LAES en lo local. Como hemos mencionado ya, la tan esperada LGA entró en vigor finalmente el 15 de junio de 2019, la LAES por su parte, el 18 de septiembre de 2020.

Sonora fue una de las entidades que incumplió con el plazo establecido en la LGA para la armonización de legislación archivística en lo local, publicándola con un retraso de tres meses. Ante este hecho, es necesario hacer un paréntesis para apuntar la pandemia global de COVID-19 causada por el virus SARS-CoV-2 (Díaz-Castrillón, Toro-Montoya, 2020). Esta nueva enfermedad causada por el virus del síndrome respiratorio agudo severo, catalogada por la Organización Mundial de la Salud (OMS) como pandemia en marzo de 2020 —y vigente aún para junio de 2021—, ha tenido repercusiones catastróficas con más de cuatro millones de muertes alrededor del mundo reportadas a la OMS (WHO, 2021). En medio de esta realidad tan delicada e imprevista, es de destacar la labor realizada por el Comité Interinstitucional de Armonización Estatal de Archivos —con la colaboración de profesionales de la archivística— junto al Congreso del Estado de Sonora y el AGN en la publicación de esta importante legislación.

En ese sentido, hay que tomar en consideración que la armonización normativa de esta ley implicó el esfuerzo de los órdenes federal y local de gobierno a efecto de hacer coincidir los ordenamientos normativos de ambas soberanías en materia archivística, en el entendido de que la norma estatal está supeditada a la federal y “debe expedirse acorde con la misma” (Garita, 2015, p.13). La integración o armonización normativa tuvo entonces como características principales la estandarización de las normas jurídicas —que produzca la certeza y el entendimiento del sistema jurídico— y la simplificación normativa —que facilite el cumplimiento de las normas— (Garita, 2015). Lo mismo aplica para las legislaciones en materia de transparencia y anticorrupción que analizaremos en los apartados subsecuentes.

En el objetivo general de “establecer los principios y bases generales para la organización y conservación, administración y preservación homogénea de archivos”, la LGA junto a la LAES aclaran textualmente en el artículo 2 “el uso de métodos y técnicas

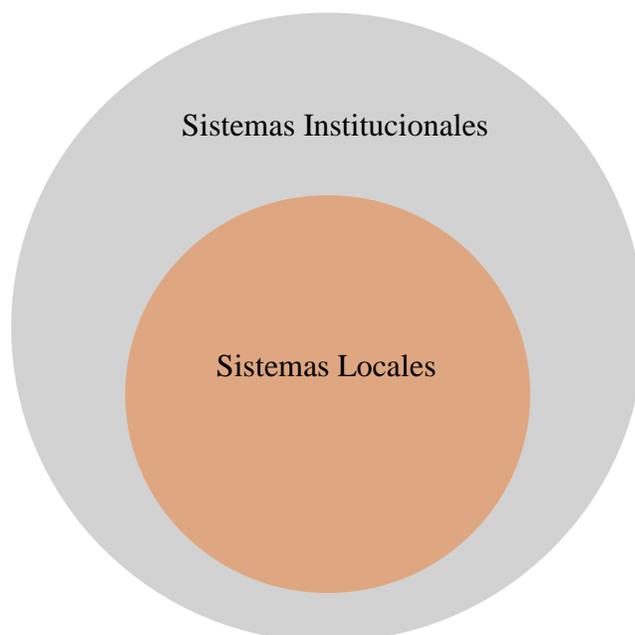
archivísticas encaminadas al desarrollo de los sistemas de archivos” (LGA, 2018, p.2). Los sistemas “deben promover el uso y aprovechamiento de tecnologías de la; sentar las bases para el desarrollo y la implementación de un sistema integral de gestión de documentos electrónicos encaminado al establecimiento de gobiernos digitales y abiertos” (LGA, 2018, p.2). Otros de los objetivos es contribuir a la defensa de los derechos a la verdad y a la memoria, así como “promover el patrimonio documental y fomentar la cultura archivística y el acceso a los archivos” (LGA, 2018, p.2).

Encontramos explícitamente en esta serie de objetivos particulares cómo se habla de sistemas de archivo, sistemas institucionales y de sistemas integrales de gestión. Tomando en cuenta que esta concepción se ajusta al diseño de la LGA —y por lo tanto al de la LAES— respecto al SNA y su réplica local, así como a las instituciones que le integran, comenzaremos precisamente por el abordaje de las dimensiones estructurales presentes en estas leyes.

Figura 6

Estructura del Sistema Nacional de Archivos

Sistema Nacional



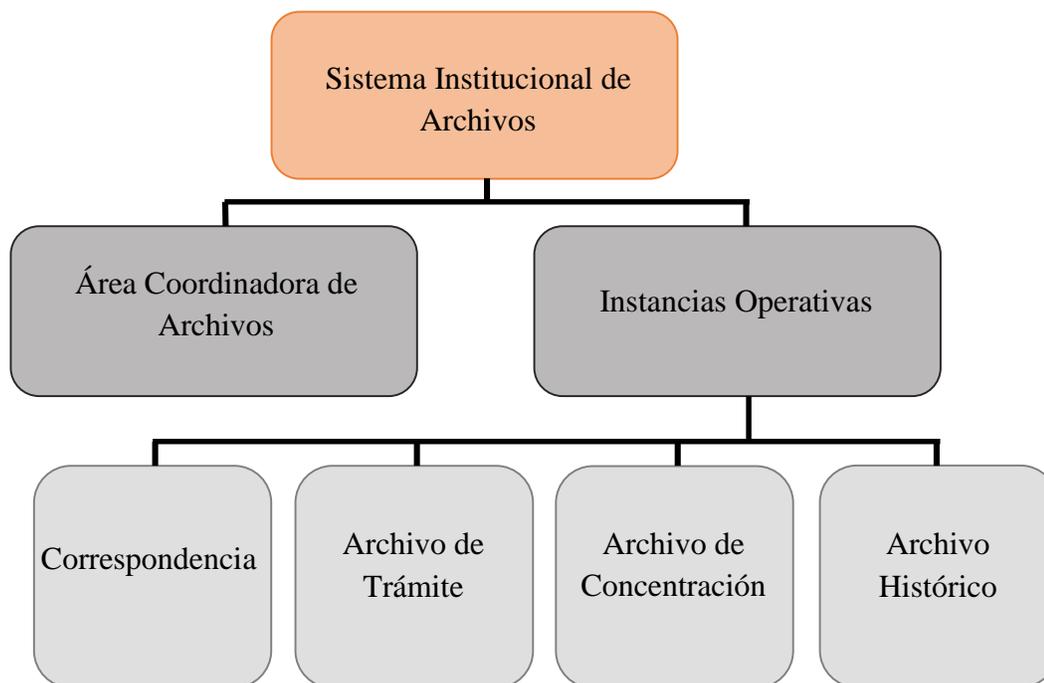
Elaboración propia con base en la LGA.

En términos generales, el SNA se compone por los Sistemas Institucionales de Archivos (SIA) de los sujetos obligados y por los sistemas locales de archivos, los cuales a la vez se componen particularmente por los SIA de los sujetos obligados locales. De acuerdo con la LGA y la LAES, los sistemas institucionales de archivos constituyen “el conjunto de registros, procesos, procedimientos, criterios, estructuras, herramientas y funciones que desarrolla cada sujeto obligado” (LGA, 2018, p.25) sustentando la actividad archivística. Como vemos a continuación en la Figura 7, cada sistema institucional de cada sujeto obligado se integra por un área coordinadora de archivos y por áreas operativas concernientes a la correspondencia, al archivo de trámite, al archivo de concentración y al archivo histórico. En su caso, estando el archivo histórico sujeto a la capacidad presupuestal y técnica. Por lo que

los sujetos obligados tienen la posibilidad de coordinarse para establecer archivos de concentración o históricos comunes.

Figura 7

Estructura del Sistema Institucional de Archivos



Elaboración propia con base en la LGA.

Como se señala en el artículo 28 de la LGA y la LAES, el titular del área coordinadora de archivos en los SIA está encargado de promover “que las áreas operativas lleven a cabo las acciones de gestión documental y administración de los archivos de manera conjunta con las unidades administrativas” (LGA, 2018, p.11-12), así mismo, entre sus funciones está el elaborar en colaboración los instrumentos de control archivísticos presentes en ambas legislaciones archivísticas; “elaborar y someter a consideración del titular del sujeto obligado el programa anual que contendrá los elementos de planeación para el desarrollo de los archivos” (LGA, 2018, p.12); y coordinar las políticas de acceso y la conservación de los archivos, o bien, políticas archivísticas.

En cuanto a las instancias operativas de correspondencia, archivo de trámite, archivo de concentración y archivo histórico, la LGA y la LAES especifican en el artículo 29 que sus respectivos responsables deberán contar con la formación técnica necesaria para cumplir con sus responsabilidades, así mismo, que “los titulares de las unidades administrativas tienen la obligación de establecer las condiciones que permitan la capacitación de dichos responsables para el buen funcionamiento de los archivos” (LGA, 2018, p.12).

Por su parte, las áreas de correspondencia reciben, registran, dan seguimiento y despachan la documentación que servirá para integrar los expedientes de los archivos de trámite. Estos archivos tienen como función el “integrar y organizar los expedientes que cada área o unidad produzca, use y reciba; asegurar la localización y consulta de los expedientes mediante inventarios; resguardar la información clasificada de acuerdo con la legislación en materia de transparencia” (LGA, 2018, p.12-13) y; realizar las transferencias primarias al archivo de concentración, como se señala en el artículo 30 de la LGA y la LAES.

Los archivos de concentración, de acuerdo con el artículo 31 de la LGA y la LAES tienen como función el “asegurar y describir los fondos bajo su resguardo; recibir las transferencias primarias y brindar servicios de préstamo y consulta a las unidades administrativas productoras de la documentación que resguarda; conservar los expedientes hasta cumplir con su vigencia documental” (LGA, 2018, p.13).

Y así los archivos históricos de acuerdo con el artículo 32 de la LGA y el artículo 34 de la LAES tienen como función “recibir las transferencias secundarias y organizar y conservar los expedientes bajo su resguardo; brindar servicios de préstamo y consulta al público, así como difundir el patrimonio documental; establecer los procedimientos de consulta de los acervos que resguarda” (LGA, 2018, p.14). Así mismo, es su función la implementación de políticas de preservación, elemento de las políticas archivísticas.

Ahora, de acuerdo con el artículo 64 de la LGA y la LAES, tanto el SNA como el Sistema Estatal de Archivos de Sonora (SEAS) son respectivamente “un conjunto orgánico y articulado de estructuras, relacionales funcionales, métodos, normas, instancias, instrumentos, procedimientos y servicios tendientes a cumplir con los fines de la organización y conservación homogénea de los archivos de los sujetos obligados” (LGA, 2018, p.22). Sus órganos coordinadores son respectivamente el CONARCH y el CEA. Como adelantábamos en el segundo capítulo del presente trabajo, estas instituciones están encargadas de elaborar los lineamientos y criterios de operación de los sistemas, dando estructura a los mismos.

Tabla 9

Estructura de los Consejos Nacional y Estatal de Archivos para 2020

Consejo Nacional de Archivos	Consejo Estatal de Archivos
I. El titular del Archivo General, quien lo presidirá	I. El titular del Archivo General del Estado, quien lo presidirá
II. El titular de la Secretaría de Gobernación	II. El titular de la Secretaría de Gobierno
III. El titular de la Secretaría de la Función Pública	III. El titular de la Secretaría de la Contraloría General
IV. Un representante de la Cámara de Diputados	IV. Un Diputado representante del Congreso del Estado
V. Un representante de la Cámara de Senadores	V. Un magistrado representante del Poder Judicial del Estado
VI. Un representante del Poder Judicial de la Federación	VI. Un comisionado del Instituto Sonorense de Transparencia, Acceso a la Información Pública
VII. Un comisionado del Instituto Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública	VII. Un integrante del Comité Estatal de Información, Estadística y Geográfica
VIII. Un integrante de la junta de gobierno del Instituto Nacional de Estadística y Geografía	VIII. El titular del Instituto Superior de Auditoría y Fiscalización
IX. El titular de la Auditoría Superior de la Federación	IX. El Presidente del Comité Coordinador del Sistema Estatal Anticorrupción

X. El titular del Banco de México	X. El titular del Centro de Desarrollo Municipal en representación de los municipios
XI. El Presidente de cada uno de los consejos locales	XI. El titular del Consejo Técnico
XII. Un representante de los archivos privados	XII. Un representante de archivos privados
XIII. Un representante del Consejo Técnico y Científico Archivístico	XIII. Un representante de la Red Estatal de Archivos

Autoría propia, elaborado en base a la LGA y a la LAES.

La estructura de los consejos nacional y estatal de archivos de acuerdo a la tabla anterior sobresale en primera instancia por la misma cantidad de posiciones en la integración de ambos, especialmente tomando como antecedente la estructura vigente para 2016 con la LFA y la LAPES —ver Tabla 8—, donde el consejo nacional contaba con catorce posiciones y el sonoreense con solo cuatro. Las trece posiciones expuestas en la tabla anterior —provenientes del artículo 65 de la LGA y el artículo 66 de la LAES— son uno de los reflejos del trabajo de armonización normativa realizado por parte del Comité Institucional de Armonización Estatal de Archivos y el Congreso del Estado de Sonora en lo local. Y es precisamente en el caso local donde encontramos el cambio más importante en este rubro, pues se pasó de tener un CEA conformado prácticamente por el secretario de gobierno en compañía de los secretarios de cada ayuntamiento del estado, a uno más equilibrado, presidido por el titular del AGES, acompañado por los representantes de los poderes del estado y de instituciones como ISTAI, el CCSEA y la Red Estatal de Archivos.

Las atribuciones del órgano coordinador del SNA de acuerdo con el artículo 67 de la LGA son formular recomendaciones archivísticas para la emisión de normativa; “aprobar los lineamientos que establezcan las bases para la creación y uso de sistemas automatizados para la gestión documental; aprobar acciones de difusión, divulgación y promoción sobre la

importancia de los archivos” (LGA, 2018, p.24); promover el trabajo archivístico, el patrimonio documental, así como “aprobar la política nacional de gestión documental y administración de archivos” (LGA, 2018, p.24), siendo precisamente esta última atribución citada una de las evidencias más importantes respecto a la construcción que debe hacerse de la política archivística nacional.

Por su parte, el consejo estatal de acuerdo con el artículo 68 de la LAES debe “implementar las políticas, programas, lineamientos y directrices para la organización y administración de los archivos” (Ley de Archivos para el Estado de Sonora, 2020, p.20) que establezca el CONARCH. Establecer en general mecanismos organización entre los sujetos obligados y actuar como vínculo y coordinación el consejo nacional.

Acorde al artículo 68 de la LGA y al artículo 69 de la LAES, la supeditación del ámbito local al federal en las atribuciones de los consejos también se extiende a las atribuciones de los presidentes, los cuales deben participar en sistemas nacionales, “comisiones intersecretariales y secretarías técnicas que coadyuven al cumplimiento de los acuerdos y recomendaciones que emita el consejo nacional” (LGA, 2018, p.24) y el estatal para el titular del AGES.

Junto a estas atribuciones, están los requisitos que ambas legislaciones especifican en la designación de ciertos representantes para integrarse a los consejos y las condiciones bajo las cuales los suplentes e invitados pueden participar en las sesiones. Respecto a este último punto, los consejos deberán sesionar de manera ordinaria dos veces en el año tras la convocatoria del presidente a través del secretario técnico. Se determinan también las características de las convocatorias, tanto para las sesiones ordinarias como para las extraordinarias, así mismo para las comisiones de carácter permanente o temporal. Comisiones que “podrán contar con la asesoría de expertos y usuarios de los archivos

históricos, así como miembros de la sociedad civil” (LGA, 2018, p.25) como se especifica en el artículo 69 de la LGA.

Por otra parte, en los artículos transitorios encontramos las directrices para los tiempos de los consejos, la LGA determina que los consejos locales deberán sesionar dentro de los primeros seis meses una vez adecuadas las leyes estatales. En cuanto al CONARCH, se determina su integración dentro de los tres meses posteriores a la entrada en vigor de la ley y la elaboración de su reglamento dentro de los seis meses posteriores. La LAES señala que el CEA “deberá integrarse dentro de los sesenta días naturales a partir de la entrada en vigor de la ley y que deberá empezar a sesionar a más tardar a los treinta días naturales de su creación” (LAES, 2020, p.30). Como vemos, la LAES estableció plazos más rígidos en cuanto a las obligaciones del consejo local, el cual debía sesionar para diciembre de 2020 considerando la fecha de la entrada en vigor de la ley. Lamentablemente nos fue imposible localizar las fuentes necesarias para corroborar si se cumplió con este y otros ordenamientos en lo local, no obstante, encontramos que, para marzo de 2021 Sonora era una de las entidades con su CEA instalado junto a Durango, Zacatecas, Jalisco y Oaxaca (AGN, 2021).

El CONARCH por su parte se instaló formalmente el 13 de septiembre de 2020 y se aprobaron las reglas provisionales de operación para determinar las bases mínimas de funcionamiento y las facultades básicas de los integrantes. Días posteriores se llevó a cabo la primera sesión ordinaria donde se aprobó el reglamento del consejo, el cual se publicó como acuerdo del presidente del CONARCH en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 9 de diciembre del mismo año, cumpliendo así satisfactoriamente con las disposiciones establecidas por la LGA. De este documento destacamos el artículo 2, donde se define política nacional como:

El conjunto de acciones, planes, proyectos o programas que identifican las necesidades y problemáticas en materia de archivos y definen los mecanismos de coordinación en el ámbito federal, estatal y municipal, para la organización y conservación, administración y preservación homogénea de los archivos y del patrimonio documental, de acuerdo con los principios de autonomía y división de poderes. (CONARCH, 2020, p. 2)

Así mismo, en los artículos 8, 12 y 13 del reglamento donde se atienden respectivamente las facultades de los consejeros, las facultades del titular de la presidencia del CONARCH y las facultades de la secretaría técnica, se refiere la participación en la elaboración de políticas en la materia de archivos, alineándose en ello con la LGA, centro de la construcción de la política archivística nacional. Particularmente, destacamos la fracción XI del artículo 13 que indica como facultades de la secretaría técnica del CONARCH el “coordinar y establecer vínculos con las personas titulares de las unidades administrativas del Archivo General para la elaboración de propuestas de políticas, estrategias y normas para su presentación ante el Consejo Nacional” (CONARCH, 2020, p.6), representando el anhelo de la involucración efectiva de académicos, investigadores, archivistas y expertos destacados en la materia en la construcción y establecimiento de la política archivística mexicana.

Habiendo hecho ya el abordaje sobre los sistemas de archivos en lo nacional, estatal e institucional, así como el de los consejos, es necesario atender las dimensiones normativas y estructurales del AGN y el AGES, pues, como señalamos en nuestro marco institucional, les consideremos los principales actores que influyen en los procesos de construcción e implementación de la política archivística. Especialmente mediante los procedimientos y espacios de interacción relacionados con el patrimonio y la memoria. De acuerdo con las

normatividades de estos actores, para el cumplimiento de sus objetivos —expuestos en el apartado anterior— cuentan con los siguientes órganos;

- I. Órgano de gobierno;
- II. Dirección general;
- III. Órgano de vigilancia;
- IV. Consejo técnico y;
- V. Las estructuras administrativas y órganos técnicos establecidos en su estatuto orgánico. (LGA, 2018, p.26; LAES, 2020, p.25)

Los órganos de gobierno en ambas instituciones son el cuerpo colegiado de la administración del archivo respectivo y entre sus funciones está el evaluar el funcionamiento administrativo, así como la realización de las metas de la institución, así como publicar los lineamientos para el funcionamiento del consejo técnico.

Tabla 10

Estructura de los órganos de gobierno del AGN y el AGES

Órgano de gobierno AGN		Órgano de gobierno AGES	
I.	La Secretaría de Gobernación, quien lo presidirá	I.	La Secretaría de Gobierno, quien lo presidirá;
II.	La Secretaría de Hacienda y Crédito Público;	II.	La Secretaría de Hacienda;
III.	La Secretaría de Educación Pública;	III.	La Secretaría de Educación y Cultura;
IV.	La Secretaría de Relaciones Exteriores;	IV.	Instituto Superior de Auditoría y Fiscalización;

V.	La Secretaría de Cultura	V.	La Secretaría de la Contraloría General
VI.	La Secretaría de la Función Pública, y	VI.	El Consejo Estatal de Ciencia y Tecnología; y
VII.	El Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología	VII.	El director general del Archivo General del Estado

Autoría propia, elaborado en base a la LGA y a la LAES.

En ambas leyes se establece que “los integrantes del órgano de gobierno deberán tener al menos nivel de subsecretario o equivalente, así mismo, que habrá un suplente que deberá tener nivel de director general o su equivalente” (LGA, 2018, p.34). Prácticamente estamos ante un órgano formado exclusivamente por representantes de los poderes ejecutivos — federal y estatal— a través de las secretarías más prominentes que poco tienen que ver con la materia archivística, las excepciones son el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) en el ámbito nacional, y por el local, el Consejo Estatal de Ciencia y Tecnología. Es de resaltar que el director general del AGES forma parte del órgano de gobierno de este archivo, no así para el AGN.

En la misma línea, los directores generales de estas instituciones encargadas de la archivística nacional y estatal en Sonora son nombrados respectivamente por el presidente de la república y el gobernador del estado. Entre los requisitos clave para el nombramiento está el poseer preferentemente el grado académico de “doctor en ciencias sociales o humanidades, o bien, contar con experiencia mínima de cinco años en materia archivística” (LGA, 2018, p.34). Esto queda especificado en los artículos 111 y 112 de la LGA y en los artículos 102 y 103 de la LAES.

Los órganos de vigilancia del AGN y el AGES estarán integrados por un “comisario público y una unidad encargada del control y vigilancia” (LGA, 2018, p.35), ejerciendo las facultades previstas en los ordenamientos correspondientes. En el caso federal, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, y en el sonoreense, la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Sonora. Por su parte, la figura del consejo técnico y científico archivístico estará encargada de asesorar al archivo en “materias históricas, jurídicas, de tecnologías de la información y disciplinas afines al quehacer archivístico” (LGA, 2018, p.35). El consejo técnico y científico archivístico del AGN estará formado por trece integrantes, y el del AGES por al menos siete integrantes; estos deberán ser “representantes de instituciones de docencia, investigación o preservación de archivos” (LGA, 2018, p.35). Recordemos que, en ambos casos, el CONARCH y el CEA están conformados respectivamente por un integrante del consejo técnico y científico archivístico del AGN y del AGES, permitiendo así la participación de académicos y expertos destacados en la construcción de la política archivística nacional

Por otra parte, es importante destacar también cómo se afianza el alcance del AGN y su papel en el futuro de la nación en documentos como el Programa Institucional 2020-2024 del Archivo General de la Nación, que se deriva del Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024. En él queda claro que el AGN es considerado un bastión en el propósito de implementar acciones estratégicas que encaucen a la sociedad mexicana hacia una democracia participativa, que involucre a la población en un proceso de edificación de la conciencia colectiva acerca de la realidad política-social y manteniendo una vigilancia constante sobre el quehacer gubernamental e institucional (AGN, 2020). Ya que los archivos resguardan el testimonio de la vida de cada institución, son baluarte de la protección de la memoria,

indispensables para comprender a las sociedades y al mismo tiempo, son una herramienta para rastrear las acciones gubernamentales y poder rendir cuentas a los ciudadanos

El AGN plantea así hasta 2024 los propósitos prioritarios de fomentar el desarrollo archivístico, impulsar el cumplimiento normativo en materia archivística, garantizar la preservación del patrimonio documental, garantizar la preservación de la memoria y garantizar el acceso y difusión del patrimonio documental del AGN para la población (AGN, 2020).

3.2.2 INAI e ISTAI

El Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) “es el organismo constitucional autónomo garante del cumplimiento de dos derechos fundamentales: el de acceso a la información y el de protección de datos personales” (INAI, 2021). El INAI debe garantizar que los sujetos obligados, personas físicas y morales reciban recursos públicos brinde a los ciudadanos la información pública que soliciten. También “garantiza el uso adecuado de los datos personales, así como el ejercicio y tutela de los derechos de acceso, rectificación, cancelación y oposición que toda persona tiene con respecto a su información” (INAI, 2021). En esto el INAI promueve una cultura de transparencia y rendición de cuentas para el fortalecimiento de una sociedad incluyente y participativa (INAI, 2021).

La institución se constituyó formalmente en diciembre de 2002 tras decreto presidencial como “un organismo descentralizado, no sectorizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio” (Caballero, Carbonell, Fix-Fierro, López, Roldán, Salazar, 2012, p.6). Su concepción y funcionamiento va de la mano junto con la publicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG) y sus

mismos antecedentes, los cuales pueden rastrearse desde la reforma política de 1977, como hemos expuesto ya en el capítulo anterior del presente trabajo. En sus inicios, el instituto tenía como función central “promover y difundir el ejercicio del derecho de acceso a la información, de supervisar la aplicación de la ley y de resolver las controversias que se suscitaban entre los particulares y la administración pública federal” (Caballero, 2012, p.6) respecto a las solicitudes de acceso a la información.

No obstante, el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI) —el cual cambiaría de denominación a INAI en el 2015 con la entrada en vigor de la LGTAIP— adquiriría las atribuciones de un órgano regulador en materia de información y de protección de datos personales en gran parte debido a la promulgación de la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares (LFPDP) en 2010, teniendo desde entonces las “facultades para difundir, promover, regular y vigilar los aspectos que implica el derecho a la protección de datos personales” (Caballero, 2012, p.8).

En lo local, el Instituto Sonorense de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (ISTAI) —originalmente denominado Instituto de Transparencia Informativa del Estado de Sonora (ITIES) — “es un organismo público autónomo, creado por disposición expresa de la Constitución Política del Estado, considerado autoridad en la materia, con personalidad jurídica, patrimonio y competencia propios” (Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Sonora, 2016, p.10). Entre sus principales funciones está el fortalecer las relaciones entre los sujetos obligados, la sociedad organizada y las instituciones de transparencia, crear vínculos de cooperación con la ciudadanía y los sujetos obligados, así como crear y difundir una cultura de la transparencia en el estado de Sonora (ISTAI, 2021).

Los orígenes de la institución datan de 2005 con la publicación en el Boletín Oficial de la Ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Sonora (LAIPES), la cual ordenaba la creación ITIES “como órgano del Congreso del Estado con autonomía técnica, de gestión y de organización” (LAIPES, 2005, p.2-3). El ITIES tenía como atribuciones establecer lineamientos para los sujetos obligados en cuanto a la catalogación y divulgación de la información de carácter público, “las formas de atención a las solicitudes de acceso a la misma, así como su archivo y la creación, promoción y consolidación de una cultura cívica en relación con el derecho de acceso a la información pública” (LAIPES, 2005, p.2-3). Sin embargo, la información disponible respecto al Instituto en ese entonces es escasa. Los indicios más antiguos surgen rastreando los archivos digitalizados del Boletín Oficial, donde encontramos publicados para marzo de 2012 una serie de lineamientos generales emitidos por el ITIES en materia de acceso a la información pública, manejo de información restringida y administración documental. Así mismo, en el sitio web del ISTAI encontramos el *Reglamento interno del Instituto de Transparencia Informativa del Estado de Sonora*, que fuera publicado originalmente en 2014 con la intención de establecer la estructura orgánica del instituto, así como las normas de operación para su funcionamiento y control interno.

El ISTAI como órgano con autonomía técnica, de gestión y de organización del Congreso del Estado comenzaba apenas a generar avances significativos meramente en sus cuestiones administrativas cuando en el escenario nacional el empuje por los cambios en la materia era cada vez más evidente. Recordemos que en 2015 la LGTAIP dispuso la armonización normativa en las entidades, creándose la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Sonora (LTAIPES) en marzo de 2016, abrogando en ello la LAIPES y modificando la denominación del ITIES por ISTAI.

3.2.2.1 LGTAIP y LTAIPES

La finalidad de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIP) de 2015 y la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Sonora (LTAIPES) de 2016 es constituir los principios y procedimientos para la garantía del derecho de acceso a la información. Entre los objetivos de estas legislaciones está el distribuir y definir las competencias entre los organismos garantes en materia de transparencia y acceso a la información; reglamentar la estructuración y funcionamiento del Sistema Nacional de Transparencia (SNT) y del Sistema Estatal de Transparencia (SET), así como establecer las bases de coordinación entre sus integrantes.

De acuerdo con la LGTAIP y la LTAIPES, el INAI y el ISTAI como organismos garantes del derecho de acceso a la información deberán “regir su funcionamiento de acuerdo con los principios de certeza, eficacia, imparcialidad, independencia, legalidad, máxima publicidad, objetividad, profesionalismo y transparencia” (LGTAIP, 2015

, p.5). Como organismos garantes están a cargo del fortalecimiento de la rendición de cuentas del Estado mexicano, especialmente a través del SNT y el SET, conjuntos orgánicos y articulados de sus miembros, procedimientos, instrumentos y políticas. Cabe mencionar que los sistemas son integrados en primer lugar por el INAI y el ISTAI respectivamente, marcando una diferencia importante en su estructura respecto al Sistema Nacional de Archivos (SNA) y su réplica sonoreense. Esto posiblemente a que el SEA surge como una “anomalía jurídica” (Flores, 2019, p.70). Es importante anotar que, si bien la LGTAIP determina claramente el soporte jurídico para la creación del SNT, nunca dispone la homologación del sistema en las entidades. La creación de sistemas estatales de transparencia fue una iniciativa particular de Sonora, Nuevo León —quienes derogaron los artículos que

creaban al sistema local en agosto de 2021—, Querétaro y Tabasco en sus respectivas legislaciones de transparencia tras la LGTAIP. Tal iniciativa podría responder, como señala el Luis Flores (2019), a una “fiebre que se desata para atacar un problema que ocupa el centro momentáneo de la agenda y que, debido a la diversidad de instancias que se involucran, tarda mucho en tener un impacto real” (p.70).

Tabla 11

Estructura de los Sistemas Nacional y Estatal de Transparencia

Sistema Nacional de Transparencia		Sistema Estatal de Transparencia	
	I. El INAI		I. El ISTAI
II.	Los organismos garantes de las entidades federativas	II.	Poder Legislativo
III.	La Auditoría Superior de la Nación	III.	Poder Judicial
IV.	El Archivo General de la Nación	IV.	Poder Ejecutivo, a través de las siguientes dependencias:
V.	El Instituto Nacional de Estadística y Geografía	a)	Secretaría de la Contraloría General
		b)	Secretaría de la Consejería Jurídica del Ejecutivo
		c)	Secretaría de Educación y Cultura
		V.	Instituto Superior de Auditoría y Fiscalización
		VI.	Gobiernos Municipales del Estado

Autoría propia, elaborado en base a la LGTAIP y a la LTAIPES.

La principal función del SNT es el establecimiento de los “instrumentos, objetivos, indicadores, metas, estrategias, códigos de buenas prácticas, modelos y políticas integrales, sistemáticas, continuas y evaluables” (LGTAIP, 2015, p.9) en aras de lograr las metas de la LGTAIP. Por su parte, de acuerdo con la LTAIPES, el SET debe “fortalecer la comunicación, el diálogo, la vinculación y ser en ello un instrumento de cooperación y colaboración que

auxilie a la coordinación interinstitucional” (Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Sonora, 2015, p.9) en la entidad, y a la vez, con la nación en materia de acceso a la información, transparencia y rendición de cuentas.

A diferencia del SET, el SNT cuenta con la figura de un Consejo el cual está compuesto por los integrantes de este y es dirigido por el presidente del INAI. El Consejo Nacional podrá invitar “a las personas, instituciones, representantes de los sujetos obligados y representantes de la sociedad para el desahogo de las reuniones del sistema” (LGTAIP, 2015, p.10), pudiendo funcionar en pleno o en comisiones. Le corresponde al pleno la autoridad para promover la efectiva vinculación y funcionamiento del SNT. Y por su parte, los integrantes del Consejo Nacional podrán generar propuestas que coadyuven el cumplimiento de los objetivos del sistema.

Para abordar la dimensión estructural del INAI y el ISTAI es necesario considerar también la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LFTAIP), ley a la cual se le atribuye el fortalecimiento de la garantía de acceso a la información en posesión de los Poderes de la Unión y cualquier otra entidad federal, coexistiendo junto a la LGTAIP. La LFTAIP —y la LTAIPES en Sonora— determina lo relativo a la estructura y funciones de los organismos garantes, así también los detalles respecto a la integración, duración del cargo, requisitos, procedimientos de selección, etcétera.

Tabla 12

Estructura del INAI y del ISTAI

INAI	ISTAI
-------------	--------------

I. Pleno	I. Pleno
II. Comisionado Presidente	II. Comisionados
III. Comisionados	III. Comisionado Presidente
IV. Comisiones	IV. Secretaría Técnica
V. Secretaría de Acceso a la Información	V. Contraloría Interna
VI. Secretaría de Protección de Datos Personales	VI. Dirección General Jurídica
VII. Secretaría Ejecutiva	VII. Dirección General de Vinculación y Capacitación
VIII. Secretaría Ejecutiva del SNT	VIII. Dirección General de Administración
IX. Secretaría Técnica del Pleno	IX. Dirección General de Difusión
X. Direcciones Generales, del inciso a) al inciso y)	X. Las demás unidades administrativas y personal profesional necesario

Autoría propia, elaborado en base al Manual de Organización del INAI y al Programa de Desarrollo Institucional 2020-2025 del ISTAI.

Como señala la normativa sonorensa, el ISTAI “tiene la facultad de establecer la estructura, forma y modalidades de su organización y funcionamiento interno conforme a los principios y bases constitucionales y de la ley general en la materia” (LTAIPES, 2016, p.11). Este hecho puede explicar las diferencias entre su estructura y la del INAI, como vemos en la tabla anterior. En cuanto a su conformación, es importante anotar que es recuperada del Instituto de Transparencia Informativa del Estado de Sonora (ITIES), antecedente inmediato. Las diez fracciones que representan los principales cargos en ambas instituciones son exactamente las mismas y las diferencias son en realidad minúsculas.

La figura del pleno tanto en el INAI como en el ISTAI es el órgano superior de dirección facultado para ejercer las atribuciones que le establece la Constitución, las leyes de la materia y otras disposiciones que resulten aplicables. Toma sus decisiones y desarrolla sus funciones de manera colegiada, ajustándose al principio de igualdad entre sus integrantes,

siendo la máxima autoridad frente a los comisionados en su conjunto y en lo particular, los cuales, estarán obligados por los acuerdos, resoluciones y demás determinaciones fundadas y motivadas que se emitan por parte del pleno.

Le corresponde al pleno interpretar en el ámbito de su competencia las leyes en materia de transparencia, acceso a la información y protección de datos personales, reglamentos y disposiciones que le resulten aplicables; resolver sobre las denuncias verificaciones por incumplimiento a las obligaciones de transparencia, así como disponer e imponer las sanciones que correspondan en términos de lo dispuesto en las disposiciones aplicables. Junto a estas atribuciones principales están otras que responden a los objetivos de los institutos, variando de acuerdo con el ámbito particular de cada uno (INAI, 2021). Las sesiones podrán ser ordinarias de acuerdo con los calendarios que para tal efecto se apruebe, o bien, extraordinarias, a celebrarse cuando el caso lo amerite. Los acuerdos y resoluciones se adoptarán por mayoría simple, y, por su parte, las actas de las sesiones y otros documentos derivados en estos eventos deberán hacerse públicos para su consulta (INAI, 2021).

Los comisionados por su parte son designados por el Congreso de la Unión y por el Congreso del Estado de Sonora atendiendo los ámbitos respectivos, siete para el INAI, tres para el ISTAI, procurándose la igualdad de género como la formación en materia de acceso a la información y protección de datos personales. Los comisionados durarán en su cargo siete años sin la posibilidad de reelección. Los requisitos para ocupar el cargo de acuerdo con la LFTAIP y la LTAIPES son muy similares, señalando la ciudadanía mexicana, el pleno ejercicio de derechos políticos y sociales, no haber ocupado puestos de elección popular y periodos determinados de residencia en el país. No obstante, la LTAIPES especifica el contar con grado de licenciatura como queda explícito en el artículo 42.

El INAI junto al ISTAI —y el resto de los organismos garantes del derecho de acceso a la información y protección de datos personales en el país— tienen que constituirse como instituciones clave en la vida democrática del país, permitiendo la posibilidad de transformar el quehacer administrativo de los gobiernos a partir del conocimiento y el poder que significa el derecho a saber. Recursos como el de la Plataforma Nacional de Transparencia empoderan a la sociedad, permitiendo cumplir con los procedimientos, obligaciones y disposiciones establecidas en las leyes en materia de transparencia, convirtiéndose en un vehículo por el cual puede trabajarse en la transformación de la realidad del pueblo mexicano. Tal y como lo ha hecho la ciudadanía a través de instituciones académicas y no gubernamentales, como veremos más adelante en el presente capítulo.

3.2.3 CCSNA y CCSEA

El Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción (CCSNA) y su réplica en Sonora, el Comité Coordinador del Sistema Estatal Anticorrupción (CCSEA), representan en nuestro marco institucional los actores especializados en materia anticorrupción que se vinculan con el paradigma archivístico de rendición de cuentas, que de acuerdo con la Ley General de Archivos (LGA), son necesarios en la construcción de la política archivística nacional. Y en ese sentido, es que los archivos son también esenciales para la función correcta de los sistemas anticorrupción en el país, pues los documentos en su creación, diseño y clasificación representan la evidencia de lo sucedido. Y sin la evidencia no se puede saber quiénes son los responsables, y si no se sabe quiénes son los responsables, simplemente no pueden establecerse consecuencias.

El CCSNA fue concebido en 2016 con la LGSNA para ser el órgano colegiado encargado de definir la coordinación entre los miembros del Sistema Nacional

Anticorrupción y diseñar, fomentar y evaluar políticas públicas de combate a la corrupción. Es decir, la legislación y su sistema junto a la institución responsable de su funcionamiento fueron creados prácticamente en conjunto, situación muy distinta a las del AGN y el INAI, como hemos visto ya.

El antecedente está en la reforma constitucional para el combate a la corrupción que modificó el artículo 113 en 2015. En ella se introdujo la definición del Sistema Nacional Anticorrupción como “la instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes del gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos” (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 113). De acuerdo con el mismo artículo, para el cumplimiento de su objetivo se dotó al sistema de un comité coordinador integrado por los titulares de la Auditoría Superior de la Federación, de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, por el presidente del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, el presidente del INAI, así como por un representante del Consejo de la Judicatura Federal y otro del Comité de Participación Ciudadana.

Junto a estas bases mínimas, el artículo 113 constitucional también especificó el deber de las entidades para consolidar sistemas locales anticorrupción con el objetivo de coordinar a las autoridades locales en la prevención, investigación y sanción de faltas administrativas y hechos de corrupción. Así, la LGSNA con el objetivo de establecer las bases de coordinación en materia anticorrupción entre la federación y los otros niveles de gobierno, dispone en su segundo artículo transitorio el plazo de un año para que las legislaturas correspondientes expidan sus leyes y realicen las adecuaciones normativas correspondientes.

Sonora publicó la Ley del Sistema Estatal Anticorrupción (LSEA) en mayo de 2017 cumpliendo con lo establecido y dando vida en ello al CCSEA.

3.2.3.1 LGSNA y LSEA

Estas legislaciones especifican las estructuras y objetivos de los diferentes actores designados para participar en la misión que representa el combate a la corrupción en nuestro país, los cuales describimos a continuación.

Entre los objetivos de estas legislaciones está el “establecer las bases mínimas para la prevención de hechos de corrupción y faltas administrativas, así mismo para la emisión de políticas públicas integrales en el combate a la corrupción y en la fiscalización y control de los recursos públicos” (Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, 2016, p.1-2). También tienen como objetivo la estructuración del Sistema Nacional Anticorrupción, el establecimiento del Comité de Participación Ciudadana y la implementación de sistemas electrónicos para la eficientar el manejo de la información generada por las instituciones competentes en la materia.

El Sistema Nacional Anticorrupción junto a su réplica sonorenses, el Sistema Estatal Anticorrupción, tienen por objeto establecer en sus respectivos ámbitos los principios, bases generales, políticas públicas y procedimientos para la coordinación entre los órdenes de gobierno. Su finalidad es establecer, articular y evaluar la política en la materia a través de la figura del comité coordinador, la cual ocupa la primera posición en la estructura de los sistemas anticorrupción como vemos en la Tabla 13. Es importante detenernos para señalar que en enero de 2020 el CCSNA publicó la Política Nacional Anticorrupción (PNA).

Resultado de un ejercicio de sistematización y análisis de información y datos obtenidos a través de un mecanismo de consulta pública nacional que permitió recolectar las diversas perspectivas que la ciudadanía, expertos de organizaciones de la sociedad civil y academia (...) tienen con respecto al problema de la corrupción; así como del análisis de evidencia como datos oficiales, estudios de organismos internacionales, investigaciones académicas y de organizaciones de la sociedad civil. (SESNA, 2020, p.12).

Esta política está enfocada en dar solución al problema que representa la incapacidad que se ha tenido tanto del Estado como desde la sociedad para controlar la corrupción, es decir, prevenirla, investigarla y sancionarla (SESNA, 2020). Su objetivo principal es asegurar la coordinación de acciones de todos los entes políticos que integran el Estado mexicano y el involucramiento de los distintos sectores de la sociedad con la finalidad de asegurar un control efectivo de la corrupción como un problema sistémico que afecta a todos los niveles de gobierno. Los principios de coordinación e involucramiento quedan articulados en torno a cuatro ejes estratégicos; combatir la corrupción y la impunidad; combatir la arbitrariedad y el abuso de poder; promover la mejora de la gestión pública y de los puntos de contacto entre gobierno y sociedad e; involucrar a la sociedad y el sector privado. Si bien no es nuestra intención analizar esta política, es sin duda un referente importante para investigaciones futuras, específicamente en el ámbito del análisis de las políticas públicas y en su relación con la construcción de la política archivística nacional. No obstante, en cuanto a ese último punto, resulta interesante encontrar en las más de doscientas cuartillas del documento una sola referencia al SNA y otra al AGN. Particularmente tomando en consideración que, desde

los borradores de la LGSNA, se establecía como una necesidad de la ese entonces futura política anticorrupción la vinculación con los sistemas nacionales de transparencia, archivos y fiscalización, así como su traducción normativa y su operación en todas las entidades.

Partiendo de que la legislación considera la intervención de los sistemas anticorrupción en todos los espacios donde haya riesgo de discrecionalidad, incluyendo por ejemplo los posibles desvíos de recursos públicos —aspectos que se incluyen en la política nacional de combate a la corrupción—, el dejar sustancialmente fuera de esta tarea la aportación de los archivos a través del SNA y la misma LGA, debilita la capacidad para lograr los objetivos planteados en materia anticorrupción.

Tabla 13

Estructura de los Sistemas Nacional y Estatal Anticorrupción

Sistema Nacional Anticorrupción		Sistema Estatal Anticorrupción	
I.	Los Integrantes del Comité Coordinador	I.	Los Integrantes del Comité Coordinador
II.	El Comité de Participación Ciudadana	II.	El Comité de Participación Ciudadana
III.	El Comité Rector del Sistema Nacional de Fiscalización	III.	Los municipios, los cuales concurrirán en los términos que emita el Comité Coordinador
IV.	Los Sistemas Locales, quienes concurrirán a través de sus representantes		

Autoría propia, elaborado en base a la LGSNA y a la LSEA.

Entre las demás atribuciones del comité coordinador de acuerdo con el artículo 9 de la LGSNA y la LSEA está el “establecimiento de bases y principios para la efectiva coordinación de sus integrantes, conocer el resultado de las evaluaciones que realice la Secretaría Ejecutiva y con base en las mismas, acordar las medidas a tomar o la modificación

que corresponda” (LGSNA, 2016, p.4) a las políticas integrales. Así mismo, la determinación de los mecanismos de vinculación con las autoridades de fiscalización, control y prevención de hechos de corrupción, establecer una Plataforma Digital Nacional que permita cumplir con los procedimientos señalados en la normatividad y participar en los mecanismos de cooperación internacional para la lucha contra la corrupción.

En el artículo 15 de la LGSNA y la LSEA se especifica como objetivo de la figura del Comité de Participación Ciudadana el “coadyuvar al cumplimiento de los objetivos del comité coordinador, así como ser la instancia de vinculación con las organizaciones sociales y académicas relacionadas con las materias” (LGSNA, 2016, p.7) de los sistemas nacional y estatal anticorrupción. Como señala el artículo 16 en ambas legislaciones, el “comité de participación ciudadana estará integrado por cinco ciudadanos de probidad y prestigio que se hayan destacado por su contribución a la transparencia, la rendición de cuentas o el combate a la corrupción” (LGSNA, 2016, p.7). Es de destacar que en los procesos de selección de integrantes está involucrada una comisión —constituida por el Senado de la República y el Congreso del Estado según corresponda— integrada por nueve personas de instituciones de educación superior y de investigación. Estas propondrán a cinco candidatos que acrediten el perfil solicitado procurando que prevalezca la equidad de género y convocarán a “organizaciones de la sociedad civil especializadas en materia de fiscalización, rendición de cuentas y combate a la corrupción para seleccionar a cuatro miembros” (LGSNA, 2016, p.8).

Entre las atribuciones del comité que se enlistan en el artículo 21 está la participación en las propuestas sobre la política nacional en materia anticorrupción, la proposición de mecanismos de la participación ciudadana hacia la prevención de la corrupción y de metodologías para evaluar la implementación de la política nacional. Así mismo, sugerir

mecanismos de vinculación entre organizaciones de la sociedad civil, la academia y grupos ciudadanos.

De acuerdo con los artículos 24 y 25 la secretaría ejecutiva de los sistemas nacional y estatal es un organismo descentralizado, no sectorizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con autonomía técnica y de gestión. Su objeto es “fungir como órgano de apoyo técnico del comité coordinador, a efecto de proveerle la asistencia técnica y los insumos necesario para el desarrollo de sus atribuciones. Contará con un órgano interno de control” (LGSNA, 2016, p.11), el cual estará limitado en sus atribuciones al control y fiscalización de la misma secretaría ejecutiva. Dichas atribuciones en materia de presupuesto, contrataciones, conservación y uso de bienes muebles e inmuebles, responsabilidades administrativas de servidores públicos y transparencia y acceso a la información pública.

Desde el capítulo 30 al 35 de la LGSNA y la LSEA se señalan otras figuras importantes en la estructura de los sistemas son las de la comisión ejecutiva y el secretario técnico. Por un lado, la comisión ejecutiva tiene a su cargo la generación de insumos técnicos para que el comité coordinador realice sus funciones, entre los más importantes, las propuestas para las políticas integrales en materia anticorrupción, de fiscalización y control de recursos públicos. Por otro, le corresponde al secretario técnico ejercer la dirección de la secretaría ejecutiva, así mismo, actuar como secretario del comité coordinador y del órgano de gobierno.

Tras el análisis de los documentos del CCSNA y el CCSEA destacamos la prioridad por el establecimiento, articulación y evaluación de la política pública nacional anticorrupción publicada en 2020. Aún es temprano para abordar el impacto de la política en los esfuerzos por solucionar el fenómeno de la corrupción, no obstante, estamos ante un

avance importante, un paso hacia la dirección correcta. Incluso tomando en consideración la nula vinculación con la materia archivística, que, dicho sea de paso, resulta paradójico tras el llamado constante en los documentos por la coordinación entre instituciones y sistemas. La armonización entre los actores —junto a sus recursos y medios— dentro del ámbito nacional y estatal es totalmente esencial en la construcción de la política archivística. La cual podrá consolidarse en el futuro solo con la adhesión e integración de los trabajos en la materia de organizaciones internacionales y no gubernamentales.

3.3 Las organizaciones no gubernamentales

Las instituciones de educación superior junto a las organizaciones de la sociedad civil se han consolidado en el país como una referencia importante en la producción de investigaciones en materia de acceso a la información y rendición de cuentas. Sin duda esto ha tenido un impacto positivo en el quehacer archivístico del país en los últimos años, particularmente desde la publicación de las primeras iniciativas de ley que darían paso a la LGA. Es entonces a través de estudios de corte académico y proyectos que organizaciones como la Red por la Rendición de Cuentas, Transparencia Mexicana y Monitor Nacional Anticorrupción influyen en los procesos de la política archivística nacional. Haciendo convergencia en la convicción por hacer más democrática y horizontal la vida social en el país, haciendo más transparentes y participativas las relaciones entre el Estado y la sociedad.

La Red por la Rendición de Cuentas (RRC) nace en 2011 de la convergencia entre la academia y la acción de la sociedad civil con la intención de sumar y vincular las acciones de instituciones de corte académico y social junto a entidades públicas comprometidas con una verdadera política de rendición de cuentas (RRC, 2021). En 2014 publicaron el *Programa Especial de Rendición de Cuentas* (PERC) como propuesta puntual de una política

en la materia con el respaldo de los más de setenta miembros de la red. Archivos, acceso a la información, presupuestos, compras públicas, contabilidad gubernamental, monitoreo y evaluación y fiscalización fueron los siete ejes principales de esta propuesta al ejecutivo federal. La propuesta se presentó en los términos y lenguaje habituales de los programas sectoriales federales, en conjunto con acciones concretas para desarrollar esta política pública de manera articulada, coherente y completa (Morales, Campos, Veloz, Dussauge, 2014). Todo esto en medio de las noticias y propuestas respecto a las modificaciones a la legislación en materia de transparencia y acceso a la información y a la construcción de un sistema nacional de transparencia y un sistema nacional anticorrupción en el país.

El Instituto de Investigación en Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción (IIRCCC) del Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas (CUCEA) de la Universidad de Guadalajara en colaboración con el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) tiene como antecedente la misma RRC. Inició sus actividades en octubre de 2020 bajo la dirección del académico Mauricio Merino. El instituto es una unidad académica que tiene como objeto generar investigación científica de alto nivel en materia de rendición de cuentas, combate a la corrupción, transparencia y estudios de impacto de programas sociales (RRC, 2021). Su finalidad es brindar una integración y una vinculación entre investigadores e instituciones en el abordaje de proyectos integrales, generando conocimiento para coadyuvar la resolución de problemas específicos en los temas citados. El IIRCCC es el vínculo para la red de investigación de la Comunidad del Programa Interdisciplinario de Rendición de Cuentas (Comunidad PIRC) del CIDE, así como para la RRC, evidenciando la importancia de la colaboración a través de la investigación académica.

Los estudios de la RRC son diversos, incluyendo temáticas como la de la impunidad administrativa, el federalismo fiscal en las entidades, la sociedad civil, el estado de derecho, gobierno digital, desigualdad y bienestar, gobierno abierto, entre otras. Además, en su sitio web se incluyen columnas de los colaboradores abordando los principales temas de discusión política en el país con postura crítica, incluso hacia las figuras más sobresalientes, como la presidencial. También, se incluyen noticias del ámbito nacional e internacional rescatadas de distintas fuentes periodísticas de renombre, enriqueciendo en ello el contenido del sitio, manteniéndolo vigente con los últimos hechos, especialmente aquellos relacionados en materia de rendición de cuentas.

Transparencia Mexicana surge en 1999 como una organización no gubernamental haciendo frente al fenómeno de la corrupción desde una perspectiva integral, promoviendo la reforma de las políticas públicas y cambios en las actitudes de los ciudadanos (Transparencia Mexicana, 2021). Creada como réplica de Transparency International, organismo internacional dedicada al combate a la corrupción y creadores del *Corruption Perceptions Index*, la organización tiene como objetivos “promover la consolidación de una cultura ciudadana de respeto a la legalidad, analizar e integrar propuestas en torno al aparato educativo y al sistema de valores, establecer alianzas y redes de combate a la corrupción” y fortalecer la constitucionalidad de la vida pública (Transparencia Mexicana, 2021).

Siguiendo los pasos de Transparency International, Transparencia Mexicana creó el *Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno (INCBG)* en 2001, herramienta analítica para medir experiencias y percepciones de los hogares mexicanos acerca de la corrupción y una de las mayores aportaciones de la organización. El INCBG se generó cinco veces entre 2001 y 2010, incluyendo la frecuencia con la que se presentaron actos de corrupción en la

gestión o recepción de 38 servicios públicos durante un año determinado, esto en cada una de las entidades federativas del país.

También, entre las aportaciones más destacadas de Transparencia Mexicana está la *Iniciativa para el Fortalecimiento de la Institucionalidad de los Programas Sociales (IPRO)*, implementada en 2009 con el objetivo de contribuir a reforzar los criterios de protección de los programas sociales. Esto a través de una plataforma de información pública, neutral e independiente que establece una serie de atributos mínimos de institucionalidad de la política social (Transparencia Mexicana, 2021). La iniciativa mide la institucionalidad de los programas sociales a partir de veinte atributos clasificados en cuatro categorías. Convoca al gobierno federal y a las entidades mexicanas a participar voluntariamente incorporando la información de sus programas sociales en la plataforma, la cual cuenta con una base de datos con la información sobre el nivel de institucionalidad de más de 2,500 programas sociales, vigentes y finalizados (Transparencia Mexicana, 2021). Fomentando en ello la transparencia y la rendición de cuentas en los programas sociales de la administración pública en la federación y en los estados.

Importantes organizaciones internacionales como el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) colaboran con Transparencia Mexicana en el marco de la IPRO, convocando a los responsables de la política social del país a trabajar en la consolidación institucional de los programas sociales. Incluso, constituyendo al IPRO como complemento al inventario nacional del Consejo Nacional para la Evaluación de la Política Social (CONEVAL), ofreciendo información sobre la política social de los tres órdenes de gobierno.

Monitor Nacional Anticorrupción es una asociación civil sonorense sin fines de lucro, su objetivo es ser un referente en el norte de México como un *think tank* en materia de anticorrupción, integridad, derechos humanos, transparencia y rendición de cuentas (Monitor Nacional Anticorrupción, 2021). Entre las actividades principales de la asociación está la formación de capacidades locales que permitan empoderar a la ciudadanía mediante la investigación académica y la docencia que desarrollan los integrantes de la organización. Es importante anotar que el origen de Monitor Nacional Anticorrupción está relacionado con la Red Nacional de Comités de Participación Ciudadana de los Sistemas Estatales Anticorrupción y la intención de impulsar, observar y alentar estos esfuerzos institucionales desde la ciudadanía organizada (Monitor Nacional Anticorrupción, 2021).

Los principales medios de divulgación de Monitor son su podcast, su sitio web y la impartición de talleres de denuncia ciudadana de corrupción. El podcast, disponible en todas las plataformas digitales principales, tiene como propósito fundamental el difundir, coordinar y enlazar los diferentes esfuerzos realizados por parte de las organizaciones de la sociedad civil, la academia y el gobierno para prevenir, detectar y sancionar la corrupción en el territorio nacional. Su contenido incluye entrevistas a importantes figuras en la materia anticorrupción, así como análisis de los integrantes de Monitor Nacional Anticorrupción y participaciones de ponentes en eventos académicos e institucionales relevantes.

En el sitio web de Monitor encontramos en el apartado de *vox publika* artículos en materia anticorrupción, integridad, derechos humanos, transparencia, rendición de cuentas y de colaboración para la definición de políticas públicas en materia anticorrupción y archivística. Entre los artículos más interesantes está uno dedicado a la participación legislativa en torno a los sistemas locales de archivos, donde los autores realizaron un total

de 87 solicitudes de acceso a la información a través de la Plataforma Nacional de Transparencia. Las solicitudes estuvieron dirigidas al poder ejecutivo, al poder legislativo y al Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública de cada entidad con la finalidad de conocer más sobre la tarea de armonización ante la recién publicada LGA. Si bien el artículo fue publicado en febrero de 2019 —cuando aún no entraba en vigor la ley— la heterogeneidad de las respuestas recibidas en las solicitudes por parte de estos entes permitió un vistazo a los procesos legislativos en la materia, mayormente deficientes, ofreciendo más de lo mismo y demostrando poca voluntad para cumplir. Como sabemos ahora, el plazo de la LGA para armonizar la legislación en lo estatal llegaría para evidenciar la falta de múltiples entidades.

Como mencionábamos ya, algunos de los talleres impartidos por Monitor Nacional Anticorrupción son en materia de denuncia ciudadana, también se han incorporado aquellos en materia de ética e integridad. El último taller de la organización —impartido en marzo de 2020, justo antes de haber sido declarada la pandemia global de COVID-19— abordó las disposiciones del Sistema Estatal Anticorrupción y las nuevas responsabilidades administrativas y fue impartida al personal directivo y administrativo de la Universidad Tecnológica del Sur de Sonora (UTS).

Con los ejemplos de estos tres actores no gubernamentales nos damos cuenta cómo los esfuerzos de la academia y de las organizaciones de la sociedad civil están principalmente dirigidos a tener injerencia en los procesos que envuelven la creación, implementación y evaluación de las políticas públicas. Si bien su trabajo tiene énfasis en las materias de transparencia, rendición de cuentas y anticorrupción, recordemos que estas forman parte de los paradigmas archivísticos modernos que configuran el quehacer archivístico en el país.

Reafirmamos la idea de que nuestro trabajo debe enfocarse hacia esa dirección en aras de poder involucrarnos de manera efectiva en los procesos involucrados en la construcción de la política archivística mexicana.

CAPÍTULO IV: DIRECTIVAS PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE UNA POLÍTICA ARCHIVÍSTICA NACIONAL EN EL ESTADO DE SONORA

Partiendo del análisis del marco institucional expuesto en el capítulo anterior nos dedicaremos ahora a la formulación de las directivas de la política archivística nacional que se construye en el país para coadyuvar el fortalecimiento del proceso de implementación en el estado de Sonora. Pero antes, describiremos los desafíos que enfrenta actualmente la entidad ante los distintos procesos de armonización de la política y declararemos el alcance previsto de nuestra propuesta.

4.1 Desafíos para Sonora

La empresa archivística en el país requiere hoy en día enormes esfuerzos por parte del Estado y la sociedad. Involucra a profesionales especializados, infraestructura, conocimiento científico técnico y una administración adecuada de todos estos recursos (Jardim, 2010). Como sabemos, se han logrado importantes avances en la dirección correcta durante los últimos años, como la entrada en vigor de la Ley General de Archivos (LGA), la normalización del Sistema Nacional de Archivos (SNA) y el Consejo Nacional de Archivos (CONARCH), así como la vinculación con el Sistema Nacional de Transparencia (SNT) y el Sistema Nacional Anticorrupción, componentes todos estos de una política archivística.

Garantizar el funcionamiento de estos elementos y recrearlos de manera armonizada en cada una de las entidades federativas del país es sin duda una empresa compleja.

Sonora ha cumplido con la armonización de su legislación archivística y la integración del Consejo Estatal de Archivos (CEA) derivado de la disposición emanada por la LGA y su ley homóloga en el estado (AGN, 2021). El funcionamiento del Sistema Estatal de Archivos (SEA), así como su vinculación con el Sistema Estatal de Transparencia y el Sistema Estatal Anticorrupción se encuentra en cambio actualmente en proceso de consolidación, igual que en el caso nacional. Recordemos que estos procesos no son inmediatos y tampoco se logran a corto plazo, son en cambio permanentes, como es el caso de la misma ley de archivos y su aplicabilidad. Concatenar estos elementos como una política archivística, entendida como las acciones implementadas para la solución del problema público que representa la continuidad en las actividades de función jurídica, administrativa y científica de los archivos de la entidad desde la perspectiva archivística, es el primer gran desafío que enfrenta la entidad.

La pandemia de COVID-19 representa sin lugar a duda una situación coyuntural desde lo global hasta lo local, imponiendo fuertes exigencias sobre la operatividad de los sistemas de salud alrededor del mundo. Desde la divulgación de la información, la vigilancia epidemiológica, las campañas de prevención, hasta la capacitación y creación de protocolos de atención para las personas infectadas o con sospecha de estar infectadas (Medel, Rodríguez, Jiménez, Martínez, 2020). Así mismo, ha sido una obligación fortalecer la coordinación y cooperación interinstitucional entre los diferentes órdenes de gobierno y entre distintas dependencias de la administración pública (Medel, 2020).

Ante este escenario, eran inevitables los cambios en los presupuestos estatales. Los egresos aprobados para el ejercicio fiscal 2021 en Sonora fueron 67 mil 515 millones de pesos, sufriendo una reducción de más de 2, 700 millones de pesos respecto al año previo. De acuerdo con el dictamen del presupuesto, para alcanzar a cubrir el incremento de gasto derivado por la pandemia, así como para ajustar la caída en los ingresos de libre disposición, el gobierno estatal realizó esfuerzos en la aplicación de medidas de autoridad y eficiencia del gasto público, logrando reducir el gasto corriente en alrededor de 1,700 millones de pesos, viéndose esto reflejado en el presupuesto de egresos del estado 2021.

Vaticinando así un 2021 complejo para el estado, principalmente por la caída de las transferencias federales estimadas en 1,046 millones de pesos y por la caída en los ingresos locales, derivada de una menor dinámica económica y la restricción para aplicar nuevos impuestos o incrementar los existentes. Es este el segundo gran desafío que enfrenta Sonora ante los procesos de armonización de una política archivística nacional, la omisión en la asignación de los recursos necesarios para cumplir de entrada con lo establecido en la Ley de Archivos para el Estado de Sonora (LAES), como la instauración del Archivo General (AGES).

Intrínsecamente ligado con lo anterior está el tercer gran desafío que identificamos para Sonora, esto es la transición en el gobierno estatal a consolidarse el 13 de septiembre. La alternancia del gobierno de Claudia Pavlovich al de Alfonso Durazo, gobernador electo por el partido Movimiento de Regeneración Nacional (MORENA), contará con la mayoría en la LXIII Legislatura del Congreso correspondiente al período 2021-2024 y, además, tendrá el respaldo del presidente de la república, para quien fungió como secretario de seguridad. Tenemos para Sonora un cambio en los individuos, los partidos y las ideologías, ahora tendrá

que haber una modificación en la distribución del poder, generación de políticas públicas más eficientes que lleven a los políticos a satisfacer de manera directa los intereses de la ciudadanía y contribuir a disminuir la incertidumbre asociada a cualquier proceso de transición (Bolívar, 2013).

4.2 Alcance de nuestra propuesta

El alcance del presente trabajo es de carácter académico, pretendiendo presentar a consideración de las organizaciones gubernamentales correspondientes directivas que sirvan de base para la implementación armonizada en el estado de Sonora de la política archivística que se construye a nivel nacional y para el esbozo de estrategias puntuales ante los desafíos inmediatos. Se pretende además consolidar una herramienta inicial que contribuya a la gestión integral en la materia archivística en el resto de las entidades federativas. Si bien el análisis presentado hasta ahora es de carácter particular, mismo que representa las bases de nuestra propuesta, estas directivas son amplias y flexibles con la finalidad de permitir ajustes en su posible implementación.

4.3 Directivas para la implementación armonizada de la política archivística nacional en Sonora

Como hemos visto, la armonización local se vuelve una exigencia de las políticas públicas de carácter nacional en sus procesos de implementación. Si bien la política archivística mexicana se encuentra actualmente en sus etapas iniciales, la entrada en vigor de la Ley General de Archivos (LGA) representa las bases para su adopción y ejecución. Si la ley y sus réplicas locales no son instrumento y objeto de la política, estas se vuelven comprometidas en sus objetivos. La normatividad debe proporcionar entonces las estructuras

institucionales necesarias para coadyuvar los procesos que conciben, impulsan y sostienen las políticas, en este caso, en materia archivística con base en la memoria, patrimonio, acceso a la información y rendición de cuentas como paradigmas archivísticos tradicionales y modernos conjugados en el quehacer archivístico mexicano de hoy en día.

La política archivística nacional se encuentra en sus etapas iniciales, no obstante, recordemos que, en la práctica, las políticas públicas van diseñándose, implementándose y evaluándose casi siempre al mismo tiempo (Merino, Cejudo, 2010). El análisis de políticas públicas no es necesariamente una dinámica secuencial. Evidentemente “no podrá existir evaluación alguna sin implementación, y ésta a su vez no podrá darse en ausencia total de un diseño cualquiera, pero esto no quiere decir que se trate de fases claramente separadas en el tiempo y espacio” (Arellano, Blanco, 2020, p.40). Así como la LGA representa las bases para la construcción de la política archivística nacional, para nosotros, representa el punto de partida para atender este gran desafío en el ámbito local. Desafío que se acentúa tomando en consideración la herencia de los gobiernos mexicanos, caracterizados por prácticas sociales y gubernamentales de tipo autoritario y corporativo que simplemente no han respondido sistemáticamente al interés público —como se hace mediante las políticas públicas— dada su naturaleza autocrática o despótica (Moreno, 1993; Bazúa, Valenti, 1993).

El Consejo Nacional de Archivos (CONARCH) es el órgano de coordinación más importante de la archivística mexicana, director del Sistema Nacional de Archivos (SNA), el conjunto orgánico y articulado de estructuras, normas e instancias tendientes a cumplir con los fines de organización y administración homogénea de los archivos de los sujetos obligados, es decir, de todos los archivos públicos del país. El CONARCH es entonces, de acuerdo con el artículo 67 de la LGA, el único órgano con la facultad para aprobar la política

nacional en materia de archivos. Así, el artículo 65 nos presenta a los trece integrantes del CONARCH en orden jerárquico, comenzando con el titular del Archivo General de la Nación (AGN) —quien lo preside—, el titular de la Secretaría de Gobernación y el titular de la Secretaría de la Función Pública. La última posición en el escalafón es para un representante del Consejo Técnico y Científico Archivístico, el cual es asesor del AGN —la entidad especializada en materia de archivos del país— en materias históricas, jurídicas y en las disciplinas afines al quehacer archivístico. Esta posición, como señala el artículo 114 de la LGA, al estar designada para representantes de instituciones de docencia, investigación o preservación de archivos, académicos y expertos destacados, puede significar la entrada de recomendaciones —como lo son las directivas que propone el presente trabajo— de la sociedad civil para su consideración en los procesos de la política archivística nacional y su implementación en el ámbito local.

No obstante, esta oportunidad presente en la LGA no puede ser considerada la sola razón para avanzar en la dirección hacia la implementación de la política archivística en Sonora, también lo es la imperativa necesidad de la participación ciudadana en lo público. Para Cabrero (2000), “el carácter público de las políticas va mucho más allá del contenido jurídico, lo público de las políticas hace referencia al gobierno en y desde un contexto de pluralidad amplia” (p.193). Lo público es un espacio de todos, del Estado como ente abstracto, del gobierno como redes de organizaciones y de la sociedad como tejido orgánico y ciudadano (Cabrero, 2000). Luis Aguilar (1994) por su parte plantea que el objetivo respecto a la concepción de las políticas públicas en México debe basarse en la participación ciudadana en la permanente fiscalización del público sobre el quehacer gubernamental, en una suerte de democracia participativa. En ese orden de ideas, entendemos la participación

ciudadana como el involucramiento de los individuos en el espacio público desde su identidad como ciudadanos, como integrantes de una comunidad política, vinculándose a los modelos de democracia y al tipo de relación gobierno-sociedad que se quiere construir (Villarreal, 2009). La participación ciudadana constituye en los procesos de políticas públicas un elemento fundamental y puede constituir un mecanismo para el empoderamiento social (Villarreal, 2009).

Encontramos en el marco institucional de la política archivística que se construye actualmente en el país elementos para la participación ciudadana institucionalizada y autónoma (Ziccardi, 1998). La primera contenida en el marco legal y normativo, como la figura del Comité Técnico y Científico Archivístico en la LGA, y la segunda organizada desde la propia sociedad, como las organizaciones de la sociedad civil. Las funciones de la participación ciudadana institucionalizada —otorgar legitimidad al gobierno, promover una cultura democrática y hacer más eficientes la decisión y la gestión públicas— debe ser complementada con los objetivos de la participación autónoma —modernización de la gestión pública, la satisfacción de las necesidades colectivas y el enriquecimiento democrático (Espinosa, 2009)— en la búsqueda de un equilibrio entre las restricciones y oportunidades que emanan del marco institucional.

Los archivos se vuelven condición para el acceso a la información, la transparencia, la rendición de cuentas y en ello, para la lucha anticorrupción, todos estos campos fértiles para la participación ciudadana, tanto institucional como autónoma. En relación con lo señalado hasta ahora, presentamos nuestras recomendaciones para los procesos de armonización de la política archivística en Sonora —los cuales requerirán del acceso, cobertura y divulgación en materia archivística a través de compromisos en lo público— bajo

los siguientes ejes; la política archivística y la coordinación en sus dimensiones normativas y estructurales; unión de los paradigmas tradicionales y modernos de la archivística y; garantía de cobertura, educación y divulgación.

4.3.1 La política archivística y la coordinación en sus dimensiones normativas y estructurales

- 1) Es necesario reconocer públicamente la ausencia de una política pública en materia de archivos para la entidad como una problemática socialmente relevante, esto es competencia del Gobierno del Estado de Sonora y puede llevarse a cabo a través del Consejo Estatal de Archivos como órgano coordinador del Sistema Estatal de Archivos. Por consiguiente, el reconocimiento de la intención de atender dicha problemática con la implementación de una política archivística es también necesario.
 - a) Es de suma importancia el posicionamiento de la problemática y la necesidad de una política archivística en la agenda pública del gobierno estatal, esto de manera explícita, idealmente en el Plan Estatal de Desarrollo 2021-2027.
 - b) El reconocimiento de la ausencia de una política archivística también necesitará réplica por parte de los Sistemas Institucionales de Archivos de los sujetos obligados, correspondiendo a los titulares del área coordinadora de archivos la comunicación pública del asunto.
- 2) La integración o armonización normativa realizada en la Ley de Archivos para el Estado de Sonora respecto a la Ley General de Archivos se extiende al resto de la normatividad en materia de archivos aplicable, siendo el Consejo Estatal de Archivos y el Archivo General del Estado de Sonora los principales organismos responsables de esa tarea.

- a) La creación del Reglamento del Consejo Estatal de Archivos es clave para el organismo, ya que en el instrumento se determinan las bases de operación y funcionamiento, así como las facultades de todos los integrantes.
 - b) El Archivo General del Estado de Sonora como organismo descentralizado y sectorizado con autonomía técnica y de gestión de reciente creación es responsable de hacer público su independencia del Boletín Oficial y publicar normatividad propia, como lo es el Programa Institucional, el Estatuto Orgánico y el Manual de Organización General.
- 3) La coordinación y fortalecimiento de las dimensiones estructurales que determinan la implementación armonizada de la política archivística nacional en la entidad recaerá principalmente en el Consejo Estatal de Archivos y el Archivo General del Estado de Sonora como las instituciones vinculantes con sus homólogas nacionales.
- a) La vinculación dispuesta en la normatividad correspondiente del Sistema Estatal de Archivos con el Sistema Estatal de Transparencia y el Sistema Estatal Anticorrupción a través de sus órganos coordinadores requiere de un diálogo interinstitucional público, priorizando en la entidad la cooperación, promoción, difusión y articulación permanente en materia de archivos, transparencia y anticorrupción.
 - b) Garantizar la conexión con los archivos privados de interés públicos en el Sistema Estatal de Archivos como actores del marco institucional de manera permanente y continua será una necesidad, consolidándolos como parte de las estructuras concernientes en la armonización de la política en aras de proteger el patrimonio documental y fortalecer la memoria de la entidad.
- 4) La consolidación del funcionamiento del Sistema Estatal de Archivos es responsabilidad del Consejo Estatal de Archivos en conjunto con los Sistemas Institucionales de Archivos

de los sujetos obligados en la entidad, la normalización y tecnificación de los procesos archivísticos de la producción documental, control y registro de los documentos, sistemas de clasificación y descripción, así como en los métodos de organización son elementos imprescindibles.

- a) Los sujetos obligados por la Ley de Archivos para el Estado de Sonora necesitarán incorporar claramente en su respectiva planificación institucional lo relativo a la gestión y conservación de los documentos, siguiendo lo establecido por el Consejo Estatal de Archivos en relación con el Sistema Estatal de Archivos.
- b) La capacitación continua de todos los trabajadores de los archivos en la entidad y el emprendimiento hacia la preparación académica de los mismos como garantía hacia el archivista será la base para la tecnificación del quehacer archivístico, particularmente en cuanto a las labores del área coordinadora de archivos y las instancias operativas en los Sistemas Institucionales de Archivos.

4.3.2 Unión de los paradigmas tradicionales y modernos de la archivística

- 1) Los actores del marco institucional para la armonización de la política en la entidad responden a los principios constitucionales y legislativos en materia de patrimonio documental, memoria, acceso a la información y rendición de cuentas.
- 2) Los archivos de la entidad son el fundamento de la identidad sonoreense, el Consejo Estatal de Archivos junto a todos los archivos de los sujetos obligados aseguran la implementación de los paradigmas archivísticos del patrimonio documental y la memoria, dimensión del desarrollo y derechos de la sociedad que identifican a Sonora como un estado de múltiples culturas.

- a) El Sistema Estatal de Archivos se fundamenta en los principios de inclusión social, reconocimiento y respeto por la diversidad cultural, así como en el derecho de las comunidades y los pueblos originarios en la entidad para conocer, rescatar y difundir su historia.
 - b) El Archivo General del Estado de Sonora en colaboración con el órgano coordinador del Sistema Estatal de Archivos tienen como responsabilidad desarrollar la conciencia sobre la importancia y la protección del patrimonio documental, garantizando su conservación y promoviendo el acceso democrático a través del acercamiento con la sociedad, demostrando la importancia del aprendizaje que brindan las evidencias del pasado.
 - c) La apropiación social del patrimonio documental y la memoria histórica como garantías de que la sociedad reconozca las vulneraciones de los derechos humanos desde un posicionamiento pedagógico, público, participativo y exigible socialmente incumbe directamente al Gobierno del Estado de Sonora, a través del Consejo Estatal de Archivos como órgano coordinador del Sistema Estatal de Archivos. Le corresponde al gobierno estatal facilitar programas y proyectos relacionados con procesos de valoración, reflexión, investigación y conocimiento de los archivos y sus paradigmas tradicionales de manera integral, sistemática e interdisciplinaria.
- 3) Es responsabilidad del Consejo Estatal de Archivos establecer acciones para sensibilizar sobre la importancia de la gestión documental como condición indispensable para el acceso a la información pública y la rendición de cuentas ante los órganos coordinadores del Sistema Estatal de Transparencia y el Sistema Estatal Anticorrupción.
- a) El Archivo General del Estado de Sonora podrá colaborar en esta tarea involucrando a los trabajadores de los archivos, sus administradores, servidores públicos,

académicos, organizaciones civiles y a la ciudadanía en general en la generación de conciencia sobre la importancia de los archivos a través de programas y proyectos en materia de acceso a la información, transparencia, rendición de cuentas y anticorrupción.

- b) Le corresponde al Consejo Estatal de Archivo fortalecer el diseño conceptual y operativo de su vinculación con el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales y el Comité Coordinador del Sistema Estatal Anticorrupción en aras de consolidar la comunicación entre los sistemas y en ello coadyuvar a la vinculación de lo política archivística con las políticas públicas orbitantes a la materia.

4.3.3 Garantía de cobertura, educación y divulgación

- 1) La implementación armonizada en la entidad de la política archivística solo puede lograrse si todos los archivos de los sujetos obligados por la ley funcionan dentro del Sistema Estatal de Archivos. Es necesario que el Consejo Estatal de Archivos fortalezca el desarrollo de normas, planes, programas y procedimientos para la modernización de archivos y la labor que en ellos se desempeña, con especial énfasis las regiones donde la comunicación se complica debido a la geografía y configuración política-social del estado.
 - a) Es necesario regular la gestión de documentos electrónicos en la administración pública en materia de seguridad, interoperabilidad y migración haciendo convergencia con los estándares internacionales en cuanto al manejo de documentos electrónicos. Lo es también normalizar y adoptar estándares que coadyuven la

colaboración entre instituciones en gestión documental entre los diferentes sistemas archivísticos en la entidad.

- b) Es necesaria la promoción de la creación, consolidación y difusión de archivos étnicos y de derechos humanos como fuentes importantes para lograr que la sociedad sonoreense en su totalidad se apropie del patrimonio documental y este se amplíe reconociendo su importancia como pieza fundamental en la memoria colectiva, renovando a la vez el papel de los archivos como centros de poder social.
 - c) Es responsabilidad del Consejo Estatal de Archivos diseñar y actualizar de manera permanente estrategias de comunicación y un programa para implementar sistemas de sensibilización y capacitación en el entorno virtual, realizar proyectos de investigación en torno al uso de la nube y otros métodos de almacenamiento digital para la preservación de los documentos, expandiendo la utilización de tecnologías de la información en sus quehaceres.
- 2) La modernización en los archivos necesita tener como finalidad que los ciudadanos puedan acceder a la información de manera efectiva y oportuna a través de archivos actualizados y sistematizados que brinden información de calidad.
- a) El Archivo General del Estado junto al Consejo Estatal de Archivos como instituciones investidas en la administración de la archivística estatal, promoverán en ese sentido la modernización hacia la salvaguarda del patrimonio documental, el acceso a la información por parte de los ciudadanos, teniendo estos la posibilidad de luchar contra la corrupción a través de información confiable y organizada, en aras de garantizar la transparencia de la gestión pública.
- 3) Es necesario el establecimiento de un plan especial para la formación de profesionales en archivística que sean requeridos en los puestos que se crean en las instituciones, abriendo

oportunidades también a otros profesionales de ciencias afines que puedan completar su formación en el nivel de posgrado en esta especialidad.

- a) Es necesario la creación de un grupo de plazas especiales a cargo del Archivo General del Estado de Sonora que permita conformar un equipo de profesionales en archivística, que se conviertan en asesores generales de la gestión de los documentos en sus etapas en aquellas instituciones que no puedan nombrar a sus propias archivísticas, atendiendo aquellas funciones estratégicas que permitan ir consolidando los Sistemas Institucionales de Archivos en la entidad y en ello al Sistema Estatal de Archivos.
- b) La creación de un posgrado en archivística en la Universidad de Sonora que permita la colaboración de otros profesionales en otras ciencias afines, incorporando programas con universidades nacionales y extranjeras en los marcos de colaboración internacional del Archivo General del Estado de Sonora y el Archivo General de la Nación que permitan la formación en actualización profesional es imperante.
- c) Es necesario promover el trabajo interdisciplinario en la gestión de documentos y acceso a la información en las organizaciones del marco institucional para la armonización de la política archivística en la entidad, de tal forma que se propongan acciones de mejora uniendo criterios disciplinarios. La interdisciplinariedad promueve en la labor de la formación profesional en materia archivística la convergencia con múltiples áreas del conocimiento, como el derecho, las ciencias políticas, la historia, entre otras.

4.4 Reflexiones finales

El Consejo Estatal de Archivos como órgano coordinador del Sistema Estatal de Archivos y el Archivo General del Estado de Sonora en su carácter de autoridad archivística en la entidad están llamados a tener roles protagónicos en el quehacer archivístico sonorense y en la implementación en lo local de la política archivística nacional que se construye actualmente. Esta política debe estar dirigida a atender directamente la problemática social que significa la situación actual de los archivos, especialmente en sus dimensiones de patrimonio documental, memoria, acceso a la información y rendición de cuentas. Esto por medio de la defensa de la legislación archivística y su aplicación, el fortalecimiento del Sistema Estatal Anticorrupción y la promoción y contribución a la formación de personal en los archivos, así como del fomento de la educación e investigación en la materia archivística.

La política archivística para Sonora debe ser un marco en constante construcción para reiterar la importancia del patrimonio documental y su papel en la memoria como fundamento de la sociedad, replanteando a la vez la renovación de su visión y de sus prioridades. Para la defensa de los derechos fundamentales a la verdad, a la información y a la memoria, utilizándola como instrumento en el control del gobierno, haciendo a este transparente en su gestión, haciéndolo sujeto a la rendición de cuentas. La política debe brindar herramientas a la sociedad para que se apropie de ellas y se genere el conocimiento que permitirá que los documentos cobren el significado para la comunidad y fortalezcan la identidad como sonorenses y mexicanos.

CONCLUSIONES

Entre los cambios estructurales a los cuales se aspiraban en México respecto a la administración federal durante la segunda mitad del siglo XX, sobre todo aquellos concernientes a la transformación de la actividad política del gobierno, están los relacionados con el archivo y su rol en la administración pública. Desde las décadas de 1960 y 1970 existen referentes importantes, tales como la reforma administrativa de 1977, la cual se convertiría en un antecedente de los procesos de descentralización administrativa. Los avances alcanzados desde entonces fueron solo parciales y aislados, los cincuenta años posteriores se caracterizaron por una lenta transición entre un sistema de lealtades personales a uno basado en el fortalecimiento y apego a las instituciones. Dejando así a la archivística en medio de la importancia gozada en la teoría y la negligencia sufrida en la práctica.

Tras este contexto ajetreado y paradójico surge la Ley General de Archivos (LGA) en 2018, primera legislación archivística en el país con alcance nacional para el establecimiento de los principios y bases generales para la organización y conservación, administración y preservación homogénea de archivos. El potencial de esta ley está condicionado al cumplimiento de numerosas disposiciones que representan una empresa llena de desafíos a corto, mediano y largo plazo, no solo para el gobierno federal, sino también para el de las entidades federativas. En ese sentido, el desafío más importante es la construcción e implementación de una política pública en materia de archivos que venga a tender la problemática social que representa la administración de archivos y sus elementos transversales. ¿Cómo impedir que la LGA pierda su potencial de transformar el quehacer archivístico en el país? En el presente estudio se abordó esta problemática desde el caso de

Sonora, que como entidad deberá implementar de manera armonizada la política archivística nacional que, desde nuestra perspectiva, se construye actualmente con base en la LGA y su entrada en vigor en 2019.

Así, con la finalidad de formular directivas de esta política pública que puedan ser implementadas en Sonora en aras de coadyuvar una armonización coherente, identificamos, definimos y relacionamos conceptos como el de políticas públicas y archivística, respaldando en ello el uso del de política archivística. Así mismo, los conceptos de patrimonio, memoria, acceso a la información y rendición de cuentas como paradigmas archivísticos insertados en la archivística mexicana. Bajo este marco conceptual empleamos el enfoque teórico del neoinstitucionalismo histórico como la guía para nuestro abordaje del contexto y los diferentes factores que afectan la construcción de esta política pública, haciendo énfasis en los aspectos temporales y las raíces históricas de los intereses políticos y sociales de las diferentes organizaciones involucradas. En ese sentido, el uso del marco institucional como factor explicativo arrojó luz sobre los actores que influyen en los procesos de construcción e implementación de la política, mediante qué procedimientos y en qué espacios de interacción. Siendo alimentado fundamentalmente por el inventario de documentos de nuestro análisis documental, método principal y único para la recopilación y análisis de datos.

La revisión bibliográfica en la construcción del objeto de estudio nos ofreció la importante obra del académico español Víctor Bello, quien tiene entre sus aportaciones más destacadas el sustento del estudio de las políticas archivísticas a través de tres elementos fundamentales; la legislación archivística, el sistema de archivos y el corpus teórico. Antecedentes de estos tres elementos fueron rastreados en Sonora y en el ámbito nacional, donde destacan los múltiples intentos por crear una ley en materia de archivos a través de las

décadas, yendo y viniendo entre la ambigüedad administrativa y el olvido por parte de los legisladores, ejemplificando una vez más la paradoja de los archivos mexicanos. Estos intentos se verían consolidados finalmente con la Ley Federal de Archivos de 2012, donde se deja explícita la necesidad de trabajar en una *política nacional de archivos públicos y privados*, antecedente inmediato de la LGA.

El llamado a crear una *política nacional de gestión documental* se reitera en la LGA, es decir, definitivamente no es ocioso el acercamiento a esta problemática social, reconocida a medias, por lo pronto. Es de destacar que el Consejo Técnico del Archivo General del Estado de Sonora estará representado en el Consejo Estatal de Archivos, encargado de los procesos de implementación de dicha política en la entidad. Los integrantes del Consejo Técnico serán representantes de instituciones de docencia e investigación, académicos y expertos destacados encargados de brindar asesoría en materia histórica, jurídica, tecnológica y de otras disciplinas convergentes a la archivística. Es imperante trabajar en el marco de la participación ciudadana para la creación de una política archivística nacional, y así encarrilar a México hacia la transformación del quehacer archivístico en aras de satisfacer sus diversos roles. Si bien este desafío supera los alcances del presente estudio, consideramos que nuestra aportación podría abrir una beta para futuras intervenciones.

La configuración del análisis documental realizado nos permite afirmar el supuesto que operó como guía para este trabajo de investigación; la construcción vigente de la política archivística en México se vale de un marco institucional, el cual constriñe los procesos de implementación de la política, influenciando la armonización dispuesta para las entidades federativas. Así mismo, se ve reflejado el cambio de mentalidades archivísticas, desde nuestra perspectiva, tras la publicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la

Información Pública Gubernamental en 2002, estimulando la evolución de la archivística mexicana, caracterizada ahora por paradigmas archivísticos tradicionales y modernos.

Esto nos permitió formular directivas bajo tres principales ejes, el primero respondiendo a las dimensiones normativas y estructurales que emanan del marco institucional de acuerdo con la matización requerida para el caso sonorense. Dimensiones que representan los fundamentos determinantes para la armonización de la política pública en los tres niveles administrativos. El segundo responde a los paradigmas archivísticos de patrimonio documental, memoria, acceso a la información y rendición de cuentas, los cuales son los objetivos que persigue la construcción de la política y su misma aplicación. El tercer y último eje se compone por las directivas enfocadas hacia la cobertura de la política, así como la educación y divulgación sobre la misma y la ciencia archivística. Estando consientes de la transformación constante que debe caracterizar a las políticas públicas en su diseño, implementación y evaluación, estas directivas si bien son particulares para Sonora, su formulación es flexible en aras de dotarlas de adaptabilidad.

Nuestra propuesta se inserta en un escenario coyuntural para la entidad, caracterizado por una transición en el gobierno estatal, el cual ha anunciado la intención de emplear la lucha contra la corrupción como uno de los bastiones para su trabajo administrativo. Nos queda claro que los archivos son imprescindibles en esta tarea, la cual acciona el acceso a la información, la transparencia y la rendición de cuentas. Hacemos un llamado a asumir nuestra parte como ciudadanos, correspondiente a todos los sonorenses, para involucrarnos y participar en los procesos que convergen en la consolidación de la política archivística, parte esencial de la democratización de nuestra sociedad.

REFERENCIAS

Aguayo, S., (2002). *La Charola. Una historia de los servicios de inteligencia en México*, Ciudad de México, México: Grijalbo.

Aguilar Villanueva, L., (1992). *La hechura de las políticas*, Ciudad de México, México: Porrúa.

Aguilar Villanueva, L., (1994). *Problemas públicos y agenda de gobierno*, Ciudad de México, México: Porrúa.

Aguilar Villanueva, L., (2012). *Política pública. Una visión panorámica*, Bolivia: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Aguilar Astorga, C., (2017). *Evaluación de políticas públicas. Una evaluación*, Ciudad de México, México: Universidad Autónoma Metropolitana.

Aguilera Murguía, R., (2014). *Archivos: un componente indispensable del sistema de rendición de cuentas*, Ciudad de México, México: Red por la Rendición de Cuentas/CIDE.

Aguilera Murguía, R., (2017). *La gestión de documentos y los nuevos valores democráticos: la evolución y la involución de los archivos públicos mexicanos*, Ciudad de México, México: CIDE.

Aguilera Murguía, R., Nacif, J. (2006). *Los archivos públicos: su organización y conservación*, Ciudad de México, México: Porrúa.

ALA. (2021). Historia. *Asociación Latinoamericana de Archivos*.
<https://www.alaarchivos.org>

Archivo General de la Nación. (1996). Leyes, decretos y reglamentos para el Archivo General de la Nación. *Boletín Del Archivo General De La Nación*, 4(07).

Archivo General de la Nación. (2020). Programa Institucional 2020-2024 del Archivo General de la Nación. *Archivo General de la Nación*.
http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5595267&fecha=19/06/2020

Archivo General de la Nación. (2021). Armonización e implementación de la Ley General de Archivos en las Entidades. *Archivo General de la Nación*.
<https://www.gob.mx/agn/articulos/agnmex-brinda-acompanamiento-a-entidades-federativas-para-la-armonizacion-e-implementacion-de-la-ley-general-de-archivos>

Archivo General de la Nación de Colombia. (2016). *Política pública de archivos*. Bogotá, Colombia: Ministerio de Cultura

Archivo Nacional de Costa Rica. (2018). *Propuesta: política nacional para la gestión y conservación de documentos para garantizar la transparencia y acceso a la información pública, al 2028*, San José, Costa Rica: Ministerio de Cultura y Juventud.

Arellano, D., Blanco, F., (2013). *Políticas públicas y democracia*, Ciudad de México, México: IFE.

Barkanov, B. (2020). *Institutionalism*. Britannica.
[://www.britannica.com/topic/institutionalism#ref1181266](https://www.britannica.com/topic/institutionalism#ref1181266)

Barnard, A., Delgado, A., Voutssás, J., (2017). *Desarrollo de políticas y procedimientos para la preservación digital*, Ciudad de México, México: Archivo General de la Nación.

Bazúa, F., Valenti, G. (1993). Hacia un enfoque amplio de política pública, *Revista de Administración Pública*, 84, 25-81.

- Bello Jiménez, V. (2013). *Políticas archivísticas y actuación del poder en la administración local canaria. Análisis histórico (Siglos XV a XXI)* (Tesis doctoral). Universidad de las Palmas de Gran Canaria, España.
- Bello Jiménez, V. (2014). Política archivística: definición, alcance y modelo de análisis. *Revista de Historia Canaria*, (196), 77-94.
- Bertalanffy, Ludwig Von. (1987). *Teoría general de los sistemas: fundamentos, desarrollo, aplicaciones*. México: FCE.
- Bohman, J. (2020). *Critical theory*. The Stanford Encyclopedia of Philosophy. <https://plato.stanford.edu/archives/spr2021/entries/critical-theory>
- Bolívar, R. (2013). Alternancia política y transición a la democracia en México. *Revista Legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública*, 6, (12), 33-53.
- Bowen, G. (2009). Document analysis as a qualitative research method. *Qualitative Research Journal*, 9, (2), 27-40.
- Breuning, M., Ishiyama, J. (2020). *Neoinstitutionalism*. Britannica. <https://www.britannica.com/topic/neoinstitutionalism>
- Brinkman-Clark, W. (2012). El archivo negro. Operaciones penitenciarias y archivísticas en el Palacio de Lecumberri. *Deconstruyendo el archivo*, (38), 127-169.
- Caballero, J., Carbonell, M., Fix-Fierro, H., López, S., Roldán, J., Salazar, P. (2012). *El futuro del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la información y Protección de Datos Personales*. Ciudad de México, México: UNAM/CIDE.

- Cabrera, L. (2013). El derecho a la memoria y su protección jurídica: avance de investigación. *Pensamiento Jurídico*, (36), 173-188.
- Cabrero, E. (2000). Usos y costumbres en la hechura de las políticas públicas en México. Límites de las policy sciences en contextos cultural y políticamente diferentes, *Gestión y Política Pública*, 2, 189-229.
- Campillo, Irima. (2010). *Sistema de gestión integral de documentos de archivo para empresas de la construcción del territorio de Camagüey*. (Tesis doctoral). Universidad de Granada, Granada, España.
- Campos, C. (2017). Hacia la formulación de una política pública en gestión y conservación de documentos, como garantía de la transparencia y el acceso a la información pública. *Revista del Archivo Nacional*, 81(1-12), 161-170.
- Cardno, C. (2018). Policy document analysis: a practical educational leadership tool and a qualitative research method. *Educational Administration: Theory and Practice*, 24, (4), 623-640.
- Carmagnani, M., (1993). El federalismo liberal mexicano en M. Carmagnani, *Federalismos latinoamericanos: México*, Fondo de Cultura Económica, pp. 135-179.
- Chavance, B., (2018). *La economía institucional*, Ciudad de México, México: Fondo de Cultura Económica.
- Consejo Nacional de Archivos. (2020). Reglamento del Consejo Nacional de Archivos. *Consejo Nacional de Archivos*.
https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/589056/Reglamento_CONARCH.

- Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología. (2021). Información general. *COVID-19 México*. <https://datos.covid-19.conacyt.mx/>
- Cook, T. (2013). Evidence, memory, identity, and community: Four shifting archival paradigms. *Archival Science*, 13(2–3), 95–120.
- Cossío, D. J. R. (2008). Transparencia y Estado de Derecho. En John M. Ackerman (Coord.), *Más allá del acceso a la información. Transparencia, rendición de cuentas y Estado de Derecho*. (100-116). México: Siglo XII
- Crotty, M., (1998). *The foundations of social research: meaning and perspective in the research process*, Londres: SAGE
- Cuervo, J. (2019). *Análisis comparativo de Sistemas Nacionales de Archivo. Estudio de caso: Comunidad Andina de Naciones* (Tesis de maestría). Universidad de La Salle, Colombia.
- De la Hoz, R. (2016). Institucionalismo nuevo y el estudio de las políticas públicas. *Justicia*, 21, (30), 107-121.
- Derrida, J., (1996). *Archive fever*, Estados Unidos: The University of Chicago Press.
- Díaz, O., Llanes, D., Mena, M., Díaz, D. (2019). Los modelos conceptuales de la descripción archivística: un nuevo desafío para la representación, el acceso y uso de la información de los archivos. Secretaría General Iberoamericana.
- Díaz-Castrillón, F., Toro-Montoya, A. (2020). SARS-CoV-2/COVID 19: the virus, the disease and the pandemic. *Medicina & Laboratorio*, 24, (3), 183.

- Dorado, Y., Hernández, I. (2015). Patrimonio documental, memoria e identidad: una mirada desde las ciencias de la información. *Ciencias de la Información*, 46, (2), 29-34.
- Doyle, K. (2003). Comentarios sobre la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. *Derecho Comparado*, (2), 161-170.
- Duarte, L., González, C. (2014). Origen y evolución para la cooperación internacional para el desarrollo. *Panorama*, 8, 15, 117-131.
- Duchain, M. (1992). The History of European Archives and the Development of the Archival Profession in Europe. *The American Archivist*, 55, (1), 14-25.
- Duranti, L. (2001). The impact of digital technology on archival science. *Archival Science* (1), 39-55.
- Dye, T. (2017). *Understanding public policy*, Estados Unidos: Pearson.
- Edmondson, R., (2002). *Directrices para la salvaguardia del patrimonio documental*, París, Francia: UNESCO.
- Escobedo, J. (2002). Movilización de la opinión pública en México: el caso del Grupo Oaxaca y de la Ley Federal de Acceso a la Información Pública. *Derecho Comparado de la Información*, (2), 36-92.
- Escobedo, J., Rivera, L. (2012). Las políticas de información: antecedentes internacionales y situación actual en México. *Revista Legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública*, 5, (10), 41-65

- Espinosa, M. (2009). La participación ciudadana como una relación socio–estatal acotada por la concepción de democracia y ciudadanía. *Ciudadanía y representación*, 5, (10).
- Farfán, G. (2007). El nuevo institucionalismo histórico y las políticas sociales. *Polis*, 3(1), 87-124.
- Favela, A., Ortiz, R. (2015). Las reformas políticas mexicanas, 1977-2014. En M. González, A. Escamilla (Coord.), *El nuevo sistema político electoral mexicano en 2015* (págs. 21-70). México: Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Iztapalapa
- Fernández, I. (2003). TABVLARIVM: El archivo en época romana. *Anales de Documentación*, 6, 59–70.
- Flores, L. (2019). *Transparencia y rendición de cuentas en la deuda pública municipal. Modelo de coherencia entre políticas y coordinación institucional para el estudio de casos: Hermosillo, Cajeme y Nogales, 2006-2016*. [Tesis de doctorado, Colegio de Sonora]. Repositorio institucional.
- Fontaine, G. (27-25 de septiembre de 2013). *Paradigmas en disputa: los aportes del neoinstitucionalismo al análisis de políticas públicas*. VII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, Bogotá, Colombia.
- Fontaine, G., (2015). *El análisis de políticas públicas: conceptos, teorías y métodos*, Barcelona, España: Anthropos.
- Fontalvo, R. (2011). Complejidad de la política, ciudadanía y políticas públicas. *Justicia Juris*, 7(1), 46-57.

- Fuster, F. (1999). Archivística, archivo, documento de archivo. Necesidad de clarificar los conceptos. *Anales de Documentación*, 2, 103–120.
- Fuster, F. (2001). Archivística, archivo, documento de archivo. *Biblios*, 3, (9), 0.
- Gamboa, C. (2011). *Ley Federal de Archivos. Análisis comparativo de las minutas: la remitida a la Cámara de Senadores y la del Senado enviada a la Cámara de Diputados como Cámara de origen*. Ciudad de México, México: SEDIA.
- Gamboa, C. (2015). *Análisis comparativo de la legislación en materia de archivos en los estados de la República y el Distrito Federal*. Ciudad de México, México: SEDIA.
- Gamboa, C., Valdés, S. (2015). *Ley General de Archivos. Estudio comparado del texto vigente y proyecto de nueva ley*. Ciudad de México, México: SEDIA.
- García, I., Romero, X. (2008). Memoria del mundo en México: contenidos y colecciones digitales de archivos y bibliotecas. *Revista de la Facultad de Filosofía y Letras*, 146-161.
- Garita, A., (2015). *Armonización normativa*. Ciudad de México, México: Senado de la República.
- González, A. (2009). *Políticas archivísticas para la defensa de los derechos humanos*. Santiago de Compostela, España: UNESCO, ICA.
- Hall, P., Taylor, R. (1996). Political science and the three new institutionalisms. *Political Studies*, 44, 936-957.
- Heredia, A., (1991). *Archivística general. Teoría y práctica*. Sevilla, España: Diputación Provincial de Sevilla.

- Hernández, I. (2009). Elementos teóricos generales de la política nacional de información en Cuba. *ACIMED*, 16(5).
- Hoffman, L. (1990). Constructing realities: an art of lenses. *Family Process*, 29, (1), 1-12.
- ICA. (2021). *Los Archivos*. International Council on Archives. <https://www.ica.org/es>
- INAI. (2018). Primer informe semestral. <http://www.snt.org.mx/images/Doctos/Primer.Informe.Semestral.2018.pdf>
- INAI. (2021). Nuestro Instituto. *Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la información y Protección de Datos Personales*. <https://home.inai.org.mx/>
- INAI, AGN, UNAM. (2019). *Ley General de Archivos comentada*, Ciudad de México: México: INAI.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2021). Características de las defunciones registradas en México durante 2020. *INEGI comunicado de prensa*. https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2021/EstSociodemo/DefuncionesRegistradas2020_Pre_07.pdf
- InterPARES. (2020). *Project summary 1999-2001*. <http://www.interpares.org>
- Islas, M., (2003). *La archivística en México*, Ciudad de México, México: RENAIES
- Jaén García, L. (2000). La legislación archivística en América Latina y el Caribe: su incidencia en el archivero como profesional y su formación. *Revista del Archivo Nacional*, 64, (1-12), 39-54.
- Jaén García, L. (2001). La legislación archivística en América Latina. *Diálogos*, (2), 3, 0.

- Jaen García, L. (2003a). Los Modelos Teóricos de Unificación de Archivos. *Anales de Documentación: Revista de Biblioteconomía y Documentación*, 6, 121–135.
- Jaen García, L. (2003b). Los sistemas nacionales de archivos de America Latina: análisis de sus preceptos legales. *Revista Del Archivo Nacional*, 11–112.
- Jaén García, L. (2006). *El sistema nacional de información archivística como modelo de unificación de archivos*, San José, Costa Rica: Universidad de Costa Rica.
- Jaén García, L. F. (2007). El sistema nacional de información archivística y su relación con el entorno externo. *Información, cultura y sociedad*, (6), 3–34.
- Jardim, J. M., (2010). *Políticas y sistemas de archivos*, Ciudad de México, México: Red de Archivos Diplomáticos Iberoamericanos
- Jolowicz, H.F., (1972). *Historical introduction to the study of roman law*, Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press.
- Lahat, Lihi. (2019). New institutionalism in public policy. In: Farazmand A. (eds) *Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy, and Governance*. Springer, Cham.
- Kaul, I., Grunberg, I., Stern, M., (1999). *Global public goods: international cooperation in the 21st century*, Reino Unido: Oxford University Press.
- Lahera, E. (2004). *Política y políticas públicas*, Santiago de Chile, Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Le Goff, J., (1991). *El orden de la memoria. El tiempo como imaginario*. Barcelona, España: Paidós

Ley de Archivos del Estado de Sonora. Boletín Oficial del Estado de Sonora, Hermosillo, Sonora, 17 de septiembre de 2020.

Ley General de Archivos. Diario Oficial de la Federación, Ciudad de México, México, 15 de junio de 2018.

Lok, J., Creed, D., DeJordy, R., Voronov, M. (2017). Living institutions: bringing into organizational institutionalism en R. Greenwood, et. al (Ed.), *The SAGE Handbook of Organizational Institutionalism* (2 ed., cap. 22). SAGE.

López, P. (2015). Archivos y archivística en España. De práctica tradicional a teoría científica. *Archivní časopis*, (65), 5-32.

López, P. (2017). Política archivística y concentraciones de archivos en España, en el siglo XVIII. En Vaquinhas, N., Caixas, M., & Vinagre, H. (Eds.), *Da produção à preservação informacional: desafios e oportunidades. Évora, Portugal: Publicações do Cidehus*.

López, J., Hincapié, S. (2015). Derechos humanos y activismo legal transnacional. Estrategias de las ONG en México y Colombia. *Perfiles Latinoamericanos*. México: FLACSO.

López, S., Merino, M. (2009). *Cuadernos Sobre Rendición de Cuentas*. Ciudad de México, México: Secretaría de la Función Pública.

Lozano, A., (2008). *Aspectos sobre política pública. Ejercicios e instrumentos para el análisis*. Colombia: Logofomas.

- Maldonado, C., Palma, A., (2013). *La construcción de pactos y consensos en materia de política social: apuntes para un marco de análisis*. Santiago de Chile, Chile: Naciones Unidas.
- Medel, C., Rodríguez, A., Jiménez, G., Martínez, R., (2020). *México ante el COVID-19: acciones y retos*. Ciudad de México, México: Cámara de Diputados/UAM
- Merino, M., Cejudo, G., (2010). *Problemas, decisiones y soluciones. Enfoques de políticas públicas*. Ciudad de México, México: CIDE-FCE.
- Monitor Nacional Anticorrupción. (2021). Monitor Anticorrupción México. *Monitor Nacional Anticorrupción*. <https://monitoranticorrupcion.org/>
- Montviloff, V., (1990). *Políticas nacionales de información: manual sobre la formulación, aprobación, aplicación y funcionamiento de una política nacional sobre la información* Políticas nacionales de información. París, Francia: UNESCO.
- Morales, L., Campos, M., Veloz, L., Dussauge, M. (2014). El Programa Especial de Rendición de Cuentas: propuestas para el desarrollo de una política pública articulada, coherente y completa. *Buen Gobierno*, (17), 104-129.
- Moreno, P. (1993). Exposición crítica de enfoques estadounidenses para el análisis de las políticas públicas. *Revista de Administración Pública*, 84, 9-23
- Nacif, J. (2008). El Archivo General de la Nación en la era de la apertura de la información pública en México. *Desacatos*, (26).

- National Academy of Sciences., (2005). *Facilitating Interdisciplinary Research*. Washington, DC: The National Academies Press.
- Newell, W. (1982). Defining and teaching interdisciplinary studies. *Improving College and University Teaching*, (30), 23-30.
- Pérez, M. (16-17 de noviembre de 2015). *La función del archivista en la Administración Pública en México*. VII Encuentro Ibérico Universidad Complutense de Madrid, Madrid, España.
- Ponjuan, G. (1993). Las políticas nacionales de información en el contexto latinoamericano: el caso de Cuba. *Revista General de Información y Documentación*, 3(1), 115-121
- Prior, L. (2003). Using documents in social research. *Forum: Qualitative Social Research*, 5, (1).
- Quintanilla. G. (2016). Política informática en México: desarrollo, lecciones y avances. *Espacios Públicos*, 19(45), 133-162.
- Radding, C., (1997). *Wandering peoples. Colonialism, ethnic spaces, and ecological frontiers in northwestern Mexico, 1700-1850*. Estados Unidos: Duke.
- Ramírez, M., Sánchez, A., Birrichaga, D., Beltrán, L. (2011). El devenir histórico de la cultura archivística en México. *Información, cultura y sociedad*, (24).
- Ramírez, M., Hernández, J. (2014). El sistema de rendición de cuentas mexicano y su interacción con la archivística. *Información, cultura y sociedad*, (30), 79-104.

- Ramos, G., Castillo, J. (2012). La formación archivística en San Luis Potosí. Reflejo de una necesidad nacional. *Documentación de las Ciencias de la Información*, 35, 211-226.
- Red por la Rendición de Cuentas. (2021). Somos. *Red por la Rendición de Cuentas*.
<https://www.rendiciondecuentas.org.m>
- RENAIES. (2016). Análisis, críticas y propuestas a la Iniciativa de la Ley General de Archivos 2016. <https://cmch.colmex.mx/images/LGA/RENAIES-sobre-LGA-30-noviembre-2016.pdf>
- Right to Information. (2020). *Global right to information rating map*. <https://www.rti-rating.org/>
- Ríos, A. (2015). Gestión documental, archivos gubernamentales y transparencia en México. *Estado, Gobierno y Gestión Pública*, (26), 97-136.
- Romero, M. (1994). Archivística hispánica y novohispánica (años 1790-1793). Del Archivo General de Indias al Archivo General del Chapultepec. *Boletín de ANABAD*, 44, (4), 81-107.
- Sánchez Vanderkast, E. (2005). Políticas de información: el amplio espectro de la investigación. *Investigación Bibliotecológica: archivonomía, bibliotecología e información*, 19 (38), 97-117.
- Sánchez Vanderkast, E. (2006). Panorama de la investigación sobre políticas de información en América Latina. *Revista Interamericana de Bibliotecología*, 29(1), 123-148.

- Sánchez Vanderkast, E. (2006). Tópicos de políticas de información en el entorno científico y técnico: México 1989-1994. *Ciencia da Informacao*, 35(3), 75-88
- Schwartz, J. M., & Cook, T. (2002a). Archives, records, and power: from (postmodern) theory to (archival) performance. *Archival Science*, 2(1-2), 1-19.
- Schwartz, J. M., & Cook, T. (2002b). Archives, records, and power: the making of modern memory. *Archival Science*, 2(1), 1-19
- Schedler, A., (2004). *¿Qué es la rendición de cuentas?*, Ciudad de México, México: IFAI
- Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción. (2020). Política Nacional Anticorrupción. *Sistema Nacional Anticorrupción*. <https://www.sesna.gob.mx/wp-content/uploads/2020/02/Pol%C3%ADtica-Nacional-Anticorrupci%C3%B3n.pdf>
- Sementelli, A. (2005). Critical theory, institutions, and hegemony: role obligation and the reconciliation of seemingly incompatible goals. *International Journal of Organization Theory and Behavior*, 8, (4), 559-576.
- Sena Correa, E., (2003). *Las Políticas Nacionales de Información del MERCOSUR frente a la Sociedad de la Información y del Conocimiento* (Tesis doctoral). Universidad Carlos III de Madrid, España.
- Sistema Nacional Anticorrupción. (2019). Seguimiento Sistemas Locales Anticorrupción. <https://bit.ly/2yiIhPu>
- Socas, N. & Hourcade, O. (2009). La cooperación Internacional en A. Chiani, et. al. (Coord.), *La Cooperación Internacional: herramienta clave para el desarrollo de nuestra región* (1 ed.). Konrad Adenauer Stiftung.

- Szostak, R. (2013). The state of the field: Interdisciplinary research. *Issues in Interdisciplinary Studies*, (31), 44-65.
- Thoenig, J. (1997). Política pública y acción pública. *Gestión y Política Pública*, 6, (1), 19-37.
- Torreblanca, A. (1988). La Escuela Superior de Diplomática y la política archivística en el siglo XIX. En Generelo, J. (Coord.), *Historia de los archivos y la archivística en España* (pp. 71-118). España: Universidad de Valladolid.
- Transparencia Mexicana. (2021). Rendición de cuentas. *Transparencia Mexicana*.
<https://www.tm.org.mx/>
- Valencia, J., Marín, M. (2017). El panóptico. Más allá de vigilar. *Revista Kavilando*, 9, (2), 511-529.
- Valenti, G., Flores, U. (2009). Ciencias sociales y políticas públicas, *Revista Mexicana de Sociología*, 71, 167-191.
- Valverde, M.A. (2-5 de noviembre de 2004). *Transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas: experiencias en la Unión Europea y México*. IX Congreso Internacional del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), Madrid, España.
- Villa, R. (2019). Rescatar los archivos, una demanda social: Martín Matrecitos Flores. *Crónica Sonora*. <http://www.cronicasonora.com/otra-del-matre/>
- Villanueva, G., (2007). *La archivística. Objeto e identidad*, Ciudad de México, México: RENAIES.

- Villareal, M. (2009). Participación ciudadana y políticas públicas. En Comisión Estatal Electoral de Nuevo León en *Décimo certamen de ensayo político*, Comisión Estatal Electoral de Nuevo León.
- Voutssás, J., (2016). *Estado del arte de la archivística iberoamericana a través de sus publicaciones 1986-2016*, Ciudad de México, México: AGN.
- Willmott, H. (2015). Why institutional theory cannot be critical. *Journal of Management Inquiry*, 24, (1), 105-111.
- World Health Organization., (2014). *WHO handbook for guideline development*, Geneva, Switzerland: WHO.
- World Health Organization., (2021). WHO coronavirus (COVID-19) dashboard. *World Health Organization*. <https://covid19.who.int/>
- Zamora, E. (2011). Sobre patrimonio y desarrollo. Aproximación al concepto de patrimonio cultural y su utilización en procesos de desarrollo territorial. *PASOS*, 9(1), 101-113.
- Ziccardi, Alicia. (1998). *Gobernabilidad y participación ciudadana en la ciudad capital*. México: UNAM, Porrúa.