

ESCUELA MEXICANA DE ARCHIVOS A.C.

**EL ACCESO DEL CIUDADANO A LOS
ARCHIVOS DE LA ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA FEDERAL:**

INDICADORES DE EVALUACIÓN

México D.F., Enero, 2012

Ramón Aguilera Murguía

Índice

Introducción.....	3
I. Indicadores de desempeño en materia de organización y conservación de archivos.....	4
II. Instrumentos ciudadanos para el acceso a la información a través de los archivos.....	5
1. La guía simple de archivos	
a) Conceptualización e instrumentación de la guía simple.....	7
b) El universo de los sujetos obligados de la Administración Pública Federal.....	9
c) Grado de cumplimiento en la elaboración de la guía simple.....	11
d) Calidad de contenidos.....	16
2. El Índice de Expedientes Reservados relacionados con el tema de archivos.....	20
a) Diseño del índice de expedientes reservados.....	22
b) Porcentaje de dependencias y entidades que han presentado índices.....	23
c) Porcentaje de índices expedientes reservados con código y descripción.....	23
d) Porcentaje de índices de expedientes reservados con descripción de asuntos.....	24
e) Vinculación de los índices de expedientes reservados con las herramientas archivísticas.....	25
Conclusión.....	27

Introducción

El acceso a la información pública es un derecho constitucional de todo ciudadano como lo marca el artículo 6° Constitucional. Derecho que constituye una garantía exigible al Estado. Su incumplimiento genera la desconfianza de la ciudadanía en sus gobiernos y estimula la discrecionalidad en la ejecución de las políticas públicas. Lo anterior, se puede constatar, a manera de ejemplo, en el Índice de Percepción de la Corrupción elaborado por la organización Transparencia Internacional en el que México sigue una tendencia negativa en los tres últimos años. En el 2009 obtuvo el 3.3%, en el 2010 el 3.1% y en el último índice correspondiente al 2011 alcanzó una calificación del 3%. Del 2009 al 2011 hay una disminución del .3%. Su posicionamiento en la lista de países estudiados en el mismo año del 2011 descendió al lugar 109 de 184 países, con respecto al 2010 que había obtenido el lugar 98 de 196 países, y después de haberse situado en el lugar 89 de 180 países en el año del 2009¹.

Estos datos nos revelan la urgencia de hacer más operativo el acceso a la información como uno de los mecanismos impulsores de la transparencia y de la rendición de cuentas. En este marco, los archivos juegan un papel importante. La gestión administrativa, la transparencia, el acceso a la información y la rendición de cuentas se muestran a través de los documentos custodiados en los archivos, los cuales coadyuvan a que el ciudadano esté debidamente informado para que pueda exigir puntualmente respuestas concretas a los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones y responsabilidades. Por esta razón, existe una simbiosis entre el acceso a la información y la consulta a los archivos, ya que estos son el medio para acceder a la información. Se puede afirmar inclusive, que el acceso a la información no se puede dar sin el acceso pleno a los archivos. Esta afirmación quedó consignada jurídicamente en el párrafo segundo, fracción V del citado artículo 6° Constitucional, al exigir a los sujetos obligados de todos los órdenes de gobierno tener sus “archivos administrativos actualizados”.

Resulta pues, importante realizar un ejercicio para identificar algunos de los indicadores de desempeño de las obligaciones derivadas de las normas vigentes en materia de archivos relacionadas con los ciudadanos y que fueron establecidas tanto por la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, como por los criterios y lineamientos derivados de la misma. En este mismo tenor, resulta relevante subrayar la publicación de la Ley Federal de Archivos el pasado 23 de enero, ya que muchas de las obligaciones establecidas por los lineamientos archivísticos son retomadas y elevadas a rango de ley y se convierten, por consiguiente, en un nuevo referente. Esta evaluación tiene el propósito de analizar el cumplimiento de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal con el fin de llamar la atención para no repetir los mismos errores cometidos en estos ocho años de experiencia sobre el acceso ciudadano por medio de los archivos.

¹ www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2010/results; 2010. www.transparency.org/publications/annual_report: Índice de Percepción de la Corrupción, Informe anual, 2009, Informe anual, 2010 e Informe anual, 2011.

La evaluación del desempeño en materia de organización y conservación de archivos se centra en algunos de los instrumentos que muestran el estado de cumplimiento de las normas vigentes y dan una señal del grado de seriedad y compromiso que los organismos de la Administración Pública Federal han tomado frente a este tema. Este ejercicio representa un corte de caja anterior a la publicación de la Ley Federal de Archivos como un antes y un después dentro del marco de celebración del décimo aniversario de la publicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, (LFTAIPG).

I. Los indicadores de desempeño en materia de organización y conservación de archivos

Presentaremos algunos indicadores de desempeño en materia de organización y conservación de archivos relacionados con el acceso ciudadano a la información pública. Por ello, proponemos un análisis de los instrumentos establecidos por la LFTAIPG, como son la guía simple de archivos y el índice de expedientes reservados. Cabe señalar que al revisar dichos temas no podemos dejar de lado otros instrumentos que van de la mano con los primeros, como son el cuadro de clasificación archivístico, el catálogo de disposición documental y el inventario general de expedientes. Sin embargo, éstos últimos serán tratados tangencialmente porque no se pueden desvincular de los primeros y serán motivo de otro estudio más detallado.

En términos de gestión, los indicadores de desempeño son el conjunto de datos que ayudan a medir objetivamente la evolución de un proceso o de una actividad, de forma que sirvan eficaz y eficientemente para la toma de decisiones por los responsables de dichos procesos o actividades, y en consecuencia, sirvan para la mejora de las organizaciones.

Los indicadores tienen por objeto proporcionar información sobre los parámetros ligados a las actividades o a los procesos implantados. De acuerdo con lo anterior, ¿Cómo se puede medir el cumplimiento de los sujetos obligados relacionado con su obligación de proporcionar información pública al ciudadano a través de los archivos en los términos de la normatividad vigente? Para dar respuesta a tal cuestión, tomemos como referencia el deber ser, contenido en los objetivos de la normatividad en materia de transparencia y acceso a la información:

Primero, la Constitución Política Mexicana establece en el artículo 6º como derecho fundamental del ciudadano el acceso a la información pública. De manera particular, el párrafo segundo de este artículo, dispone en la fracciones III, que “toda persona, sin necesidad de acreditar interés alguno o justificar su utilización, tendrá acceso gratuito a la información pública, a sus datos personales o a la rectificación de éstos. Y en la fracción IV, señala que “se establecerán **mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos**. Estos procedimientos se sustanciarán ante órganos u organismos especializados e imparciales, y con autonomía operativa, de gestión y de decisión”.

Segundo, en términos muy semejantes, la LFTAIPG tiene como propósito, de acuerdo con el artículo 1º, “**proveer lo necesario para garantizar el acceso a toda persona a la**

información en posesión de los Poderes de la Unión...” Así mismo, la citada Ley, propone en el artículo 4º los siguientes objetivos:

- I. Proveer lo necesario para que toda persona pueda tener acceso a la información mediante procedimientos sencillos y expeditos;
- II. Transparentar la gestión pública mediante la difusión de la información que generan los sujetos obligados;
- III. Garantizar la protección de los datos personales en posesión de los sujetos obligados;
- IV. Favorecer la rendición de cuentas a los ciudadanos, de manera que puedan valorar el desempeño de los sujetos obligados;
- V. Mejorar la organización, clasificación y manejo de los documentos, y
- VI. Contribuir a la democratización de la sociedad mexicana y la plena vigencia del Estado de derecho.

A la luz de estas normas queda claro que los sujetos obligados y la institución garante de este derecho, tienen que facilitar al ciudadano la información pública poniendo en sus manos **mecanismos sencillos y expeditos**. En este contexto, el acceso más directo y objetivo a la información pública es, sin duda, a través de la consulta de los documentos custodiados en los archivos. En ellos se plasman las actuaciones de la administración y las responsabilidades en las decisiones y en el manejo de los diversos recursos que les son confiados a los servidores públicos.

II. Instrumentos ciudadanos para el acceso a la información a través de los archivos

¿Qué mecanismos o procedimientos ha tenido el ciudadano para acceder de manera sencilla y expedita a la información pública que obra en los archivos? Y ¿Cómo se han diseñado y difundido estos mecanismos? La identificación de los indicadores de desempeño relacionados con el acceso de los ciudadanos a la información por medio de los archivos, lo centraremos en dos herramientas propuestas por la LFTAIPG: la guía simple de archivos y el índice de expedientes reservados.

1. La Guía Simple de Archivos

De acuerdo con el artículo 32, segundo párrafo de la LFTAIPG, todos los sujetos obligados deberán elaborar y poner a la disposición del público “una guía simple de sus sistemas de clasificación y catalogación, así como de la organización del archivo”. Esta obligación, según el artículo 46 del Reglamento de la Ley, tiene como objeto **facilitar el acceso a la información** y es responsabilidad de los Comités de Información elaborar un programa para realizarla. En el numeral segundo, fracción XVII de los Lineamientos Generales para la Organización y Conservación de los Archivos de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, (LGOCADEAPF) publicados el 20 de febrero del 2004, se define a la guía simple de

archivos como “**el esquema general de descripción de las series documentales de los archivos de una dependencia o entidad, que indica sus características fundamentales conforme al cuadro general de clasificación archivística y sus datos generales**”. El numeral séptimo señala que la guía simple deberá contener la descripción básica de sus series documentales, la relación de los archivos de trámites, concentración e histórico y la dirección, teléfono y correo electrónico, así como el nombre y cargo del responsable. De igual manera, los mismos LGOCADEAPF determinan, en el numeral decimotercero, que la guía simple de archivos forma parte de los instrumentos de consulta y control obligatorios para todos los sujetos obligados.

La guía simple estuvo diseñado por los legisladores como un mecanismo sencillo y expedito para que el ciudadano pudiera acceder a los archivos. Se puede definir como un instrumento de transparencia que sirve para mostrar e introducir al ciudadano en el mundo de la información producida por los organismos públicos a través de los archivos. En la guía simple convergen los temas de transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas con el de la organización de los archivos. Así pues, no es un instrumento técnico archivístico para organizar archivos, sino que presupone elaboradas las respectivas herramientas archivísticas (cuadro general de clasificación y catálogo de disposición documental) y, por medio de ellas, la organización de los archivos. Esta consideración es importante dado que debe haber coherencia y consistencia en el desarrollo de todos estos instrumentos: sin cuadro general de clasificación no puede haber guía simple ni tampoco organización documental. En consecuencia, sin archivos organizados es imposible ofrecer información al ciudadano. Por eso, es importante revisar el cumplimiento en la elaboración de la guía simple como instrumento ciudadano y como indicador de desempeño en el cumplimiento de las obligaciones en materia de transparencia, acceso a la información y archivos.

¿En qué medida se ha propiciado el desarrollo y la elaboración de la guía simple para que sea un instrumento de transparencia con el que el ciudadano pueda tener acceso a los documentos de los archivos y, a partir de ellos, esté informado debidamente del quehacer administrativo de los sujetos obligados para exigir una puntual rendición de cuentas?

Para responder a esta pregunta se proponen una serie de indicadores para evaluar el desempeño de los organismos involucrados, Instituto de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (IFAI) y Archivo General de la Nación (AGN), en la instrumentación, difusión de su uso y en la supervisión del cumplimiento de su elaboración; así como en la observancia de los sujetos obligados para la confección de dicho instrumento.

Ruta metodológica para establecer indicadores en materia de archivos	
Objetivos	<p>Medir el grado en el que el IFAI y el AGN han propiciado el desarrollo y la elaboración de la guía simple como instrumento de transparencia para el ciudadano.</p> <p>Medir el grado de cumplimiento de los sujetos obligados en cantidad y calidad.</p>

Aclarar	Calidad de contenido de la guía simple. Grado de cumplimiento en la elaboración y publicación de la guía simple. Utilidad para el ciudadano de la guía simple de archivos tal como fue elaborada por los sujetos obligados.
Variabes que muestren los logros	Actualización de la base de datos del SICCA. Precisión de las instrucciones sobre la elaboración de la guía simple. Grado de cumplimiento de sujetos obligados.
Indicador	a) ¿El concepto y las instrucciones para la instrumentación de la guía simple de archivos fueron precisas y unívocas? b) Actualización del universo de los sujetos obligados ¿La base de datos del SICCA está actualizada? c) Porcentaje de cumplimiento de los sujetos obligados en la elaboración de su guía simple. d) Muestra aleatoria de guías simples para calificar la calidad de información.

a) Conceptualización e instrumentación de la guía simple.

El artículo 32 de la LFTAIPG determinó elaborar unos criterios para la organización de los archivos, tarea encomendada al AGN y al IFAI y obligaba realizar una guía simple de su sistema archivístico a los titulares de las dependencias y entidades para ponerla a disposición de los ciudadanos. El trabajo conjunto desarrollado por el IFAI y el AGN para cumplir el artículo anterior, se llevó a cabo entre junio del 2003 y febrero del 2004, y dio origen a los “Lineamientos Generales para Organizar y Conservar los Archivos de las dependencia y entidades de la Administración Pública Federal”. En mayo del 2005, ambas instituciones intercambiaron datos sobre el trabajo que realizaban en el diseño de un sistema electrónico. El AGN enfocaba su atención sobre un sistema electrónico de descripción basado en la Norma Internacional General de Descripción Archivística propuesta por el Consejo Internacional de Archivos, mejor conocida por sus siglas en inglés, como ISAD G; y el IFAI se ocupaba del desarrollo de un sistema interno para la organización de sus archivos. Ante tal planteamiento, el IFAI consideró oportuno abrir su espectro hacia un sistema informático “que permitiera a los ciudadanos conocer lo que - había - en las gavetas del gobierno” desde sus casas o trabajos a través del internet². Dicho sistema estaba orientado fundamentalmente para elaborar y consultar la guía simple. Las conversaciones para realizar conjuntamente dicho sistema no llegaron muy lejos. El cuerpo directivo del AGN de ese entonces, decidió trabajar por su cuenta, y en octubre del 2004 se retiró de la mesa de trabajo.

Es importante señalar que antes de la aprobación de los Lineamientos Generales, el AGN estaba preparando un instructivo para la elaboración de la guía simple con el fin de dar cumplimiento con el numeral séptimo de los LGOCADPADP. En un documento de trabajo denominado “borrador número 1” presentado por los miembros del Comité Técnico Consultivo

² Informe de Labores al H. Congreso de la Unión, 2003-2004, IFAI, México, 2004, p. 61.

de las Unidades de Correspondencia y Archivos, COTECUCA, se percibe la postura de quienes veían imposible una guía simple basada en la descripción de las series documentales porque éstas últimas no existían en los sistemas archivísticos al no haber cuadros de clasificación o por ser “dinámicos y cambiantes los archivos de trámite”. Ese primer borrador no establece redactar una descripción de las series, sino sólo anotar la clave y su nombre. La versión final del instructivo fue publicado en abril del 2004 y tenía como objetivos: “identificar contexto y contenidos, descripciones consistentes y apropiadas para recuperar la información e incluir información sobre la circulación de los documentos de archivo en sus distintas etapas”. Planteaba 25 elementos de descripción en dos áreas: 12 elementos comunes y 13 específicos para cada dependencia y entidad³, pero no se señalaba nada respecto a la consulta ciudadana a los archivos.

Por su parte, el IFAI presentó en octubre del 2004, el “Sistema Automatizado de Integración de los Instrumentos de Consulta y Control Archivístico”, mejor conocido como SICCA, como una herramienta tecnológica enfocada a coadyuvar en el cumplimiento de las acciones encomendadas por los mismos LGOCADEDPF, sobre todo en la disponibilidad y la confiabilidad de la información para cubrir las peticiones de acceso de los ciudadanos⁴, y en la generación del cuadro general de clasificación archivística, del catálogo de disposición documental, de los inventarios documentales y de la guía simple⁵.

Como se puede observar, cada institución trabajó por su cuenta el tema de la guía simple. El desacuerdo entre ambas entidades quedó manifiesto en el segundo informe de labores presentado por el IFAI al Congreso de la Unión, en donde se afirmaba: “los esfuerzos – para desarrollar un sistema informático para dar a conocer al ciudadano la guía simple – resultaron infructuosos, ya que el AGN consideró que la utilización de dicho sistema debería ser opcional, a pesar de cumplir de manera exacta con lo establecido por los Lineamientos de archivos publicados por ambas instituciones en febrero del 2004”. Lo anterior, concluye el informe, “ha traído como consecuencia la falta de uniformidad y el cumplimiento parcial de las disposiciones en materia de archivos⁶”. Para el AGN, la discusión se reducía a un problema de diseño informático. Sin embargo, la discrepancia entre ambas instituciones tenía mayor fondo porque se enfocaba no sólo a la instrumentación de la misma guía simple, sino a su conceptualización.

En efecto, el AGN cambió el significado original que los legisladores le habían dado a la guía simple. Lo anterior trajo como consecuencia una fragmentación conceptual. Esta postura reflejaba un celo sin fundamento del AGN hacia el IFAI por el temor de ser desplazado como la institución encargada de los archivos originando una aversión en sus miembros hacia el tema de la transparencia. Esta actitud frustró la oportunidad del momento para que los archivos fueran subidos al rango de importancia que tenían como coadyuvantes de la transparencia y del acceso a la información. Lo anterior, explicaría en algo, la postura inamovible del AGN de diseñar una guía simple más técnica y compleja, en lugar de privilegiar un modelo de herramienta sencilla

³ *Instructivo para la elaboración de la Guía Simple de Archivos*, AGN, México, 2004, p. 5 y 13.

⁴ *Sistema Automatizado de Integración de los Instrumentos de Consulta y control Archivístico, SICCA, Manual del Usuario*, México, AGN- IFAI, 2004, p. 9.

⁵ *Ibíd.*, p. 10.

⁶ *Segundo Informe de Labores al H. Congreso de la Unión, 2004-2005*, IFAI, México, 2005, p. 36.

para el acceso ciudadano a la información. De esta forma, la guía simple se convirtió en una herramienta para organizar o administrar archivos, en vez de un instrumento de transparencia como lo habían propuesto los legisladores en el artículo 32 de la LFTAIPG. De ser planteado como un instrumento sencillo para el ciudadano, resultó un documento complicado e incomprensible hasta para los propios servidores públicos.

Esta diferencia generó desconcierto en las dependencias y entidades para instrumentar la guía simple. La “falta de uniformidad y cumplimiento parcial de las disposiciones en materia de archivos” que denunciaba el IFAI en su segundo informe, no permitió una línea de trabajo consensada e, incluso, dio origen a tres modelos de guías simples. Al primer modelo lo llamaremos “modelo de descripción”, ya que responde al formato presentado por el SICCA (modelo auspiciado por el IFAI), en donde se requiere la descripción de las series documentales, además de los datos generales de cada tipo de archivo. Al segundo modelo, lo denominaremos “modelo volumen” porque en él se privilegia el dato cuantitativo de las series señalando los metros lineales de cada una de ellas; y no en todos los casos se describen las series. Al tercer modelo se le nombrará “modelo ISAD G” porque está basado en esta norma internacional archivística de buenas prácticas. De acuerdo con estos tres tipos de guías, veamos cómo optaron las dependencias y entidades en la elección del modelo para la elaboración de su guía simple.

De los 260 registros de dependencias y entidades de la Administración Pública Federal reportados por el SICCA y que nos sirven como universo de referencia, el 57%, es decir 148 organismos siguieron el “modelo de descripción” y lo publicaron en el propio SICCA o en su sitio WEB. El 11.1%, que corresponde a 29 organismos, se inclinaron por el “modelo volumen”. Y el 27.3%, equivalente a 71 organismos, aplicaron el “modelo ISAD G”. En suma, 100 organismos no se ajustaron al modelo de descripción del IFAI.

Otra consideración es que derivado del mal entendimiento entre el IFAI y el AGN, los organismos tuvieron que optar entre seguir a alguna de las dos entidades mencionadas o reportar dos versiones que satisficieran las exigencias de una y de otra. De este modo, tenemos que 117 entidades y dependencias que representan el 45%, no reportaron su guía simple en el SICCA, siguiendo una tendencia auspiciada por el AGN, el cual, se deslindó de dicho sistema, como se señaló en párrafos anteriores, no obstante de haber participado en su elaboración⁷. Por otra parte, 45 organismos realizaron dos versiones, una para el IFAI y otra para el AGN independientemente del modelo usado. Estos números reflejan la subutilización del SICCA y la confusión de las dependencia y entidades en el cómo dar cumplimiento con su obligación de elaborar y publicar la guía simple de archivos.

b) El universo de sujetos obligados.

Proponer un mecanismo uniforme para toda la Administración Pública Federal y, que al mismo tiempo, fuera de fácil acceso al ciudadano a través del portal del IFAI, fue una buena idea.

⁷ Nacif Mina, J., “El Archivo General de la Nación en la era de la apertura de la información pública en México”, en *Desacatos: Revista de Antropología Social*, CIESAS, 26(enero-Abril 2008) 22.

Sin embargo, el universo de las dependencias y entidades contabilizado por el IFAI, tanto en el SICCA como en otros reportes, varía y no es consistente. Sólo por señalar algunos ejemplos, en su segundo informe de labores, el IFAI sumaba 240 dependencias y entidades como sujetos obligados⁸; en el tercer informe de labores, disminuía a 239 organismos; y en el “Diagnóstico sobre la situación archivística de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal” realizado en el 2007, ascendía a 241 dependencias y entidades⁹. Si contamos hoy uno por uno los registros del SICCA tenemos la suma de 269 dependencias y entidades, lo cual muestra una disparidad en el universo de los diferentes reportes citados.

Es claro que al revisar el SICCA se puede constatar una desactualización en su base de datos¹⁰. Veamos, a manera de ejemplo, dos casos que muestran esta situación. El primero, donde encontramos duplicidad de entidades y esto explicaría en parte la diferencia en el número de registros. Es el caso de Pemex Petroquímica. El SICCA reporta a siete de los complejos petroquímicos como entidades con el carácter de sociedades anónimas de capital variable y cada una de ellas con la obligación de reportar su propia guía simple, pero al buscar información en ellas, no se obtiene resultado alguno. Si abrimos la parte correspondiente a Pemex Petroquímica encontramos reportada la guía simple tanto del corporativo PPQ como de los mismos siete complejos presentados como un solo organismo. El cambio de situación jurídica que se estableció en los complejos petroquímicos liquidándolos como sociedades anónimas de capital variable¹¹ y fusionándolas con el corporativo realizado el primero de mayo del 2006 no se refleja en el SICCA. El ciudadano común y corriente daría por sentado que los complejos que aparecen en el SICCA no cumplieron con sus obligaciones porque al pinchar en cada una de ellas el sistema sólo señala: “No existe información registrada para la(s) Dependencia(s) o Entidad(es) seleccionada(s)”. El otro caso refleja lo contrario, no una duplicidad sino una ausencia. La Lotería Nacional para la Asistencia Pública no aparece en la mencionada base de datos. Incluso, en su WEB no tiene referencia al Portal de Transparencia (POT), ni mucho menos a lo relacionado con el cumplimiento en materia de archivos.

Como se puede observar la base de datos del SICCA no está actualizada y representa un problema para cualquier ciudadano que no esté familiarizado con los cambios realizados por la Administración Pública Federal; además de la ausencia de información de las dependencias y entidades que decidieron no optar por la herramienta.

⁸ *Segundo Informe de Labores...*, p. 37.

⁹ *Diagnóstico sobre la situación archivística de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal: 2007*, México, IFAI, 2007, p. 22.

¹⁰ www.ifai.org.mx: “Sistema de clasificación archivística” consultado el 15 de octubre del 2011.

¹¹ Como se recordará, en los primeros meses de 1997, la Secretaría de Energía dio a conocer la autorización del Ejecutivo Federal para la constitución de las empresas de participación estatal mayoritaria, a las que se les denominó: Petroquímica Camargo, S.A. de C.V.; Petroquímica Cangrejera S.A. de C.V.; Petroquímica Cosoleacaque, S.A. de C.V.; Petroquímica Escolín, S.A. de C.V.; Petroquímica Morelos, S.A. de C.V.; Petroquímica Pajaritos, S.A. de C.V., y Petroquímica Tula, S.A. de C.V., con el propósito de fomentar la participación privada en actividades no reservadas en forma exclusiva a la Nación, en un intento por lograr la reactivación de la inversión, el crecimiento y la modernización de la industria petroquímica.

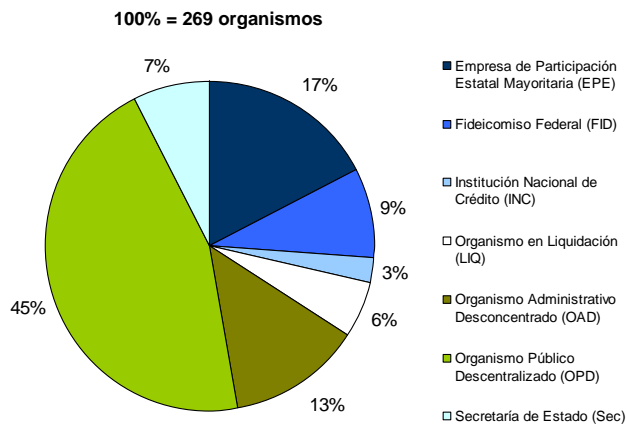
Con el fin de contar con un universo de dependencias y entidades para este estudio tomemos los registros del SICCA y restemos los siete complejos petroquímicos repetidos y los dos organismos que ya desaparecieron (el Fideicomiso Liquidador de Instituciones y Organizaciones Auxiliares de Crédito y el Fondo Especial para Financiamientos Agropecuarios), y tomemos como número de referencia los 260 registros restantes.

De acuerdo con lo anterior, tenemos que de los sujetos obligados reportados en esa base de datos, el 15% son empresas de participación estatal mayoritarias, el 8% fideicomisos federales, el 3% instituciones nacionales de crédito, y el 6% organismos en liquidación, el 13% son organismos administrativos descentralizados, el 47% son organismos públicos descentralizados, y el 8% son Secretarías de Estado, incluyendo la Presidencia de la República y la Procuraduría General de la República.

El Sistema de Clasificación Archivística (SICCA) tiene 269 registros de organismos públicos, sin embargo esta base no está actualizada

Total de Organismos Públicos registrados en el SICCA por tipo

Porcentaje del total



- De los 269 registros, al menos 9 registros corresponden a entidades que ya no existen jurídicamente o que están duplicadas.
- Para efectos de este estudio, el universo de organismos se tomará restando esta duplicidad detectada, arrojando un total de 260 organismos
- Existen organismos públicos no registrados en el SICCA, como es el caso de la Lotería Nacional.

FUENTE: Sitios de internet de los organismos, SICCA

Escuela Mexicana de Archivos A.C. | 2

Fuente: Sitios de internet de los organismos revisados y del SICCA, Escuela Mexicana de Archivos, enero del 2012.

c) Grado de cumplimiento en la elaboración de la guía simple

Los Informes del IFAI al Congreso de la Unión arrojan una serie de datos sobre el cumplimiento en materia de archivos. Nos centraremos sobre la guía simple. En el segundo informe de labores (2004-2005), se señala que 91 organismos de la Administración Pública

Federal cumplieron con la guía simple a través del SICCA, que 129 lo hicieron fuera del SICCA y que 19 incumplieron. La lista de los incumplidos al 15 de mayo del 2005 es la siguiente¹²

1	Administración Portuaria Integral de Puerto Madero S.A. de C.V.
2	Centro de Capacitación Cinematográfica A.C.
3	Comisión de Operación y Fomento de Actividades Académicas del Instituto Politécnico Nacional
4	Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados
5	Comisión Nacional para el Ahorro de Energía
6	Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas
7	Comité Nacional Mixto de Protección al Salario
8	El Colegio de San Luis A.C.
9	Fideicomiso de Construcciones Militares
10	Fondo de Operación y Financiamiento Bancario a la Vivienda
11	Fondo Nacional para el Fomento de las Artesanías
12	Instituto Nacional de la Personas Adultas Mayores
13	Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas
14	Junta Federal de Conciliación y Arbitraje
15	Notimex S.A de C.V.
16	Secretaría de Agricultura, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
17	Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria
18	Servicio a la Navegación en el Espacio Aéreo Mexicano
19	Universidad Pedagógica Nacional

En el tercer informe de labores (2005-2006), se reportan 112 organismos que cumplieron por medio del SICCA y 114 que lo hicieron en su propia WEB. En cuanto a los incumplidos, de la lista anterior del 2005, permanecen 11 organismos y se agregan dos más:

1	Administración Portuaria Integral de Puerto Madero S.A. de C.V.
2	Centro de Capacitación Cinematográfica A.C.
3	Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados
4	El Colegio de San Luis A.C.
5	Fideicomiso de Construcciones Militares
6	Fondo Nacional para el Fomento de las Artesanías
7	Instituto Nacional de la Personas Adultas Mayores
8	Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas
9	Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria
10	Servicio a la Navegación en el Espacio Aéreo Mexicano
11	Secretaría de Agricultura, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
12	Instituto Nacional de Medicina Genómica
13	Nacional Hotelera de Baja California S.A. de C.V.

¹² Segundo Informe de Labores..., p.37.

Por su parte, el citado “Diagnóstico sobre la situación archivística de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal: 2007”, elaborado por el IFAI, fue una muestra de la preocupación que el organismo garante de la transparencia tenía por el estado que guardaban los archivos de la Administración Pública Federal. Sin embargo, cabe aclarar que dicho diagnóstico se realizó por medio de una encuesta enviada a un universo determinado de organismos públicos sin verificar los datos ofrecidos. No obstante, los resultados proporcionados, si no son ciento por ciento confiables en algunos renglones, nos dan un panorama de lo que sucedía en general, a través de los 24 requerimientos básicos y de los 12 requerimientos avanzados que fueron propuestos por el documento a las dependencias y entidades encuestadas¹³. En el diagnóstico participaron 177 organismos públicos de las 241 dependencias y entidades de la Administración Pública Federal reportados por el IFAI en ese documento. Los resultados relacionados con los instrumentos de consulta y control fueron los siguientes:

De los 177 organismos participantes, el 78.5% (138) indicaron que al 2006 habían elaborado la guía simple de archivos; el 87% (154) manifestaron que al 2006 habían realizado el cuadro general de clasificación; el 68.4% (121) afirmaron que al 2007 contaban con el catálogo de disposición documental; y el 67.8% (120) reportaron que al 2007 estaban elaborando el inventario de expedientes. Como se puede apreciar, 39 organismos no cumplieron con la elaboración de la guía simple. Además, podemos observar que entre los instrumentos de consulta y control existen inconsistencias. 154 organismos reportaron elaborado su cuadro general de clasificación archivístico en el 2006, mientras que 138 solo hicieron la guía simple y, 121, el catálogo de disposición documental en el 2007. Estas diferencias se explican, en parte, porque no todos los sujetos obligados usaron el SICCA, herramienta que estuvo diseñada para integrar de manera lógica los instrumentos de control y consulta. En otras palabras, el SICCA planteaba una ruta en la elaboración y en la forma de reportar la guía simple, ya que al importar los datos correspondientes en el sistema, se requería de antemano contar con el cuadro de clasificación y con el catálogo de disposición documental. Así pues, el SICCA relacionaba estos tres instrumentos cuya vista para el ciudadano era la guía simple; quien cumplía con la metodología implementada por el sistema, terminaba reportando cuadro de clasificación, catálogo de disposición y guía simple, y a la vez, estaba en condiciones de iniciar con la elaboración de su inventario general de expedientes¹⁴.

A cinco años de la aplicación del diagnóstico, ¿Cuál es el estado de cumplimiento en la elaboración de guía simple? Para ello, analicemos el propio SICCA y los portales de las dependencias y entidades que han publicado dicho instrumento.

Del universo de 260 registros del SICCA, 224 organismos, que representan el 86.5%, reportan la guía simple en cualquier medio electrónico y 36, contraviniendo al artículo 32 de la LFTAIPG, no reportan nada. Cabe aclarar que el portal de las dependencias y entidades que no reportan nada no remite a ningún instrumento, ya sea por error del mismo portal o porque efectivamente no cumplieron con esta obligación. Como quiera que sea, se tomó como

¹³ *Diagnóstico sobre la situación archivística de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal: 2007*, México, IFAI, 2007.

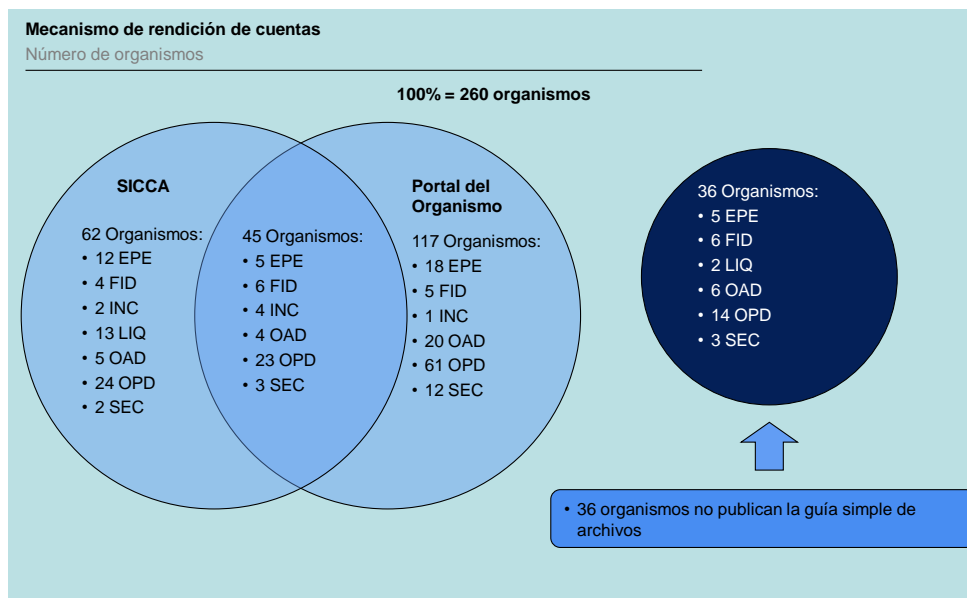
¹⁴ *Ibíd.*, p. 10.

incumplimiento, ya que cualquier ciudadano que intente ver información relacionada con los archivos en los portales de estos organismos, no encontrará dato alguno sobre el mismo. De los 224 organismos que cumplieron, 107 lo reportan a través del SICCA, 45 lo publicaron tanto en el SICCA como en su página WEB y 117 lo hicieron sólo a través de su portal.

Elaboración de la guía simple de las dependencias y entidades

Año	A través del SICCA	Solo por medio de la WEB	Fuente
2005	95	129	IFAI
2006	112	114	IFAI
2011	108	117	EMAAC

El 86.5% de los organismos públicos cumplen con la publicación de la Guía Simple de Archivos en cualquier medio electrónico



FUENTE: Sitios de internet de los organismos, SICCA

Escuela Mexicana de Archivos A.C. | 3

Fuente: Sitios de internet de los organismos revisados y del SICCA, Escuela Mexicana de Archivos, enero del 2012.

En el caso de organismos que no reportan nada, podemos enumerar diferentes motivos, para ello veamos la siguiente agrupación:

1. Estas ocho instituciones declaran que en materia de archivos no tienen obligación que cumplir.

1	Servicio de Información Agroalimentaria y Pesquera
2	Secretaría de Turismo
3	Procuraduría Federal de Protección al Ambiente
4	Instituto Mexicano de la juventud
5	Hospital Regional de Alta Especialidad del Bajío
6	Hospital Regional de Alta Especialidad de Oaxaca
7	FONATUR Mantenimiento Turístico S.A. de C.V.
8	Instituto Nacional de Pesca

2. Del siguiente grupo no se encontró información y no existe explicación alguna.

1	Productora Nacional de Semillas en liquidación
2	Luz y Fuerza del Centro en liquidación
3	Instituto Nacional del Derecho de Autor
4	Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los trabajadores
5	Fondo Especial de Asistencia Técnica y Garantía para Créditos Agropecuarios
6	Fondo de Capitalización e Inversión del Sector Rural
7	Ferrocarriles Nacionales de México en liquidación
8	Consejo Nacional para la Cultura y las Artes
9	Centro Regional de Alta Especialidad de Chiapas
10	Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro

3. Cuatro instituciones publican otro tipo de información

1	PROMÉXICO	Acepta incumplimiento por falta de recursos
2	Administración Portuaria Integral de Puerto Vallarta S.A. de C.V.	Publica calendario para cumplir con obligación
3	Administración Portuaria Integral de Veracruz S.A. de C.V.	Publica Acuerdo de Transparencia oficial
4	Centro de Estudios Filosóficos, Políticos y Sociales Vicente Lombardo Toledano	El documento publicado de transparencia no contiene información referente a la guía simple de archivos

4. Ocho organismos tienen problemas con su portal, están en reconstrucción o no tienen ningún enlace con la información relacionada con los archivos.

1	Secretaría del Trabajo y Previsión Social
2	Pronósticos para la Asistencia Pública

3	Administración Portuaria Integral de Manzanillo S.A. de C.V.
4	Organismo Promotor de Medios Audiovisuales
5	Administración Portuaria Integral de Topolobampo S.A. de C.V.
6	Instituto Nacional de Ciencias Médicas y Nutrición Salvador Zubirán
7	Fondo de Garantía y Fomento para las Actividades Pesqueras
8	Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra

5. La guía simple de la Secretaría de Gobernación que aparece en el SICCA solo tiene reportadas tres unidades administrativas, las demás están en blanco. En el POT se puede consultar la versión que no corresponde al SICCA, y en ese caso aparece que está en reconstrucción desde el 20 de junio del 2010¹⁵.

6. Cinco organismos nunca han publicado desde el 2004 su guía simple

1	Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria
2	Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas
3	Fondo de Operación y Financiamiento Bancario a la Vivienda
4	El Colegio de San Luis A.C.
5	Coordinación General de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados

La primera conclusión. Si bien en los años del 2005 y 2006 se reportaban 19 y 13 organismos incumplidos respectivamente, el número aumentó a 36 en el periodo comprendido entre los años de 2006 al 2012. El dato es significativo porque aunque algunos organismos hayan cumplido en los primeros años en que se estableció esta obligación, a lo largo de los cinco años posteriores, que corresponden a la presente administración pública federal, fueron abandonando progresivamente su compromiso por dar a conocer o, en su caso, actualizar su guía simple, ese es el caso de la propia Secretaría de Gobernación.

La segunda conclusión está relacionada con el uso del SICCA. Más de la mitad de los organismos no usaron el SICCA por desconocimiento, por consigna o por negligencia: 108 organismos que representan el 42% de las dependencias y entidades registradas, contra al 58%, es decir, 154 organismos. En este sentido, la inversión en el desarrollo del instrumento informático SICCA no cubrió las expectativas que se tenía sobre él.

d) Calidad de contenidos

Otro elemento que debemos considerar dentro de la dinámica del cumplimiento en la elaboración de la guía simple es el contenido. Una cosa es haber cumplido con su elaboración y publicación y, otra, es la calidad de su información. Los LGOCADEDPF establecieron el mes de noviembre del 2004 como fecha límite para reportar los instrumentos de control y consulta. Esta

¹⁵ POT de la Secretaría de Gobernación: www.segob.gob.mx Consultada el 15 de octubre del 2011.

circunstancia originó que dichas herramientas fueran confeccionadas con el propósito de cumplir un tiempo fatal descuidando sus contenidos. Si bien, como ya se mencionó, la conceptualización de la guía simple se fragmentó desde que entró en vigor la LFTAIPG, los sujetos obligados tampoco se empeñaron para ofrecer contenidos claros y entendibles para el ciudadano.

El diseño de la guía simple de archivos dispuesto por la Ley y los Lineamientos Generales integraban dos aspectos relacionados con su contenido. El primero eran los datos generales de los encargados de cada tipo de archivo; y el segundo requería la descripción precisa y clara de las series documentales de los diferentes tipos de archivos vinculados con su atribución y sus funciones, así como la especificación de los diferentes tipos de documentos que las integraban.

En el primer caso, encontramos frecuentemente una desactualización de los datos generales referentes a los encargados de los archivos por la rotación normal que sufre la administración pública en el personal. En este renglón, las normas vigentes especifican la obligación de una actualización anual, para estos casos, dado que es elemental pensar que dicha información debe ponerse al corriente periódicamente.

En el segundo caso, podemos establecer un rango que va desde las descripciones que definen y explican el contenido de las series documentales con cierta precisión hasta descripciones vagas, ambiguas o redundantes que no dicen absolutamente nada. Lo anterior denota la falta de un estándar en dicho ejercicio debido a la fragmentación del concepto de la guía simple y a la ausencia de una supervisión metódica para exigir los mínimos indispensables en su contenido. Pero también la mala calidad de la información se debe explicar por la premura en su elaboración para cumplir los tiempos fatales que establecieron los LGOCADEDPF. El sólo cumplir con un formato sin tener calidad en su contenido, representa una falta de compromiso con la transparencia y acceso a la información; significa tratar de salir del paso ante una obligación que en el fondo, fue sólo eso, una obligación. Lo anterior llegó a calificarse, incluso de manera chusca, con la expresión de “cumpli–miento”, cumplo y miento. Para constatar lo anterior, revisamos aleatoriamente algunas de las guías simples. De éstas últimas, se seleccionaron algunas series, las cuales presentamos en un cuadro con tres columnas donde ponemos al sujeto obligado consultado, la serie reportada y la descripción realizada y las agrupamos con el fin de establecer alguna tipología según su contenido. Cabe señalar que la selección ha sido al azar recorriendo, tanto el SICCA como los portales (POT) de aquellos organismos que tiene ahí su información.

El primer tipo lo podríamos denominar: “Pleonasmo descriptivo”. Los sujetos obligados consultados repiten los términos en la serie y en la descripción. La descripción es prácticamente una definición, cuya utilidad en los términos de la lógica formal, es para delimitar o poner límites con el fin de eliminar la ambigüedad del vocabulario; en otras palabras, es la expresión de lo que es un objeto sin añadir ni quitar nada de él. Los casos consultados incumplen una de sus reglas elementales, que señala que “lo definido no debe entrar en la definición; ni repetir la misma palabra ni derivados gramaticales”¹⁶. En esta consulta de la guía simple hay ejemplos en donde el nombre de la serie se repite en la descripción como se muestra en el siguiente cuadro. En este

¹⁶ Gutierrez Sanz, R., *Introducción a la Lógica*, Editorial Esfinge, México 1969, pp. 121-124.

grupo resalta la Comisión Federal de Competencia, ya que todas sus series son descritas de manera redundante y no explican nada.

Sujeto obligado	Series	Descripción de la serie
Comisión Federal de Competencias	(7CDPMR-7C5PMR) Solicitudes varias	Serie documental solicitudes varias
Comisión Federal de Competencias	(7CDPMR-7C2PMR) Denuncias	Serie documental denuncias
Secretaría de la Reforma Agraria	(DGA-3C10) Comités	Documentación de comités diversos.
Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos	(7C 13) Control parque vehicular	Información relativa al control del parque vehicular.
Secretaría de Desarrollo Social	Estrategia jóvenes por México	Documentación relativa a la estrategia: jóvenes por México.
Secretaría de Gobernación	(310/01) Constitucional	Constitucional
Colegio de la Frontera Sur	(4CB.4) Control de personal técnico y de investigación	Serie documental de control de personal técnico y de investigación
CIDE	(1S.16) Dictámenes	Serie documental dictámenes

Como instrumento ciudadano de transparencia, una guía así presentada no sirve de nada; la falta de descripción precisa sobre qué contiene la serie es una exigencia para usarla como un medio eficaz para el ejercicio del derecho a saber.

Otro tipo es el de la “descripción de las funciones de la unidad administrativa” y no de la serie documental. La función generalmente está descrita en los manuales de organización o en los de procedimientos. Si bien, las funciones sirven de base para identificar las series documentales, éstas últimas tienen su propio contenido y es el que se debe explicar para que el ciudadano comprenda qué tipos de documentos respaldan los trámites realizados por esa función y así pueda orientarse para sus solicitudes de acceso.

Sujeto obligado	Series	Descripción de la serie
Secretaría de Desarrollo Social	(210-PR-DAO-01) Operación Central del Programa.	Describir las fases del procedimiento de operación para la asignación y seguimiento de los recursos destinados a las modalidades de integración productiva y agencias de desarrollo local del programa opciones productivas.

Un tercer tipo es el de la “leyenda generalizada”. Este caso lo representa la Secretaría de Economía que en la mayoría de las descripciones de sus series presenta reiterativamente la misma fórmula, como: “trámites y procedimientos administrativos” o “Trámites y procedimientos administrativos relativos a negociaciones comerciales internacionales”. Existen otras variantes pero que repiten la misma fórmula.

Sujeto obligado	Series	Descripción de la serie
Secretaría de Economía	(512.28) Negociación en servicios en OCDE.	Trámites y procedimientos administrativos relativos a negociaciones comerciales internacionales.
	(600.8) Opiniones vertidas por la unidad de asuntos jurídicos	Trámites y procedimientos legal administrativo.

Un cuarto tipo es el de la “fusión” o del “tutti-frutti”. En este caso los organismos fusionan diversos tipos de expedientes, que corresponderían a diferentes series documentales, en una sola nomenclatura como se puede apreciar en los ejemplos siguientes:

Sujeto obligado	Series	Descripción de la serie
Presidencia de la República	(2s.6) Documentos jurídicos	Iniciativas de ley, decretos, nombramientos, designaciones y plenos poderes.
Secretaría de la Función Pública	(10.3) Auditoría	Expedientes de auditoría; expedientes de seguimiento de auditorías; expedientes de revisiones de control; expedientes de seguimiento a revisiones de control; informes del ejercicio del presupuesto; estados financieros.

Un quinto tipo, es el relacionado con el tema de la “correspondencia de entrada y salida” que denota una dispersión en la información y representa, por ello, diversas posibilidades de interpretación. En su contenido, este tipo de integración puede significar al menos las siguientes posibilidades: una serie de oficios a secas, un grupo de documentos originales, u originales con fotocopias, o sólo fotocopias agrupadas. En todos los casos, esta agrupación se hace de manera cronológica, sin ninguna otra explicación que la llegada e incorporación del documento a la carpeta. También resalta el hecho de que la forma de denominar este tema cambia, no solo entre dependencias y entidades, sino dentro de los mismos organismos, como en el caso de la guía simple elaborada por el CIDE, en donde encontramos cuatro formas distintas de denominación: correspondencia /oficios /oficios del área del CIDE /control de correspondencia enviada y recibida o el ejemplo de la entidad Fomento Turístico que usa tres nombres diferentes: acuses/circular/correspondencia. En otras supuestas “series documentales” podemos encontrar consecutivos de copias de diferentes tipos de documentos como los acuses, circulares, copias para conocimiento, documentos firmados por el titular, etc. En la mayoría de estos ejemplos se trata de carpetas con copias. Pero el problema más grave, en esta forma de integrar documentos, es la dispersión de la información. Por eso en su descripción, se acaba por reseñar lo diverso y lo confuso con el término de “asuntos varios” o “asuntos diversos”.

Sujeto obligado	Series	Descripción de la serie
Secretaría de la Función Pública Contraloría interna	(13.1) Controles de correspondencia	Turnos enviados a las áreas oficinas firmados, memorandas firmadas, minutarios, notas informativas, volantes de correspondencia, invitaciones, designaciones, nombramientos, honorarios, estructuras, Correspondencias de las Unidades Administrativas, oficios, circulares, renunciaciones, control y manejo de la entrada y salida de correspondencia.
CIDE	(3S.7) Correspondencia	Control de correspondencia interna y externa.
	(4S.16) Oficios	Oficios del área del CIDE
	(4S.15) Correspondencia	Control de correspondencia
	(2C.19) Correspondencia	Control de correspondencia de entrada y salida.
Fomento Turístico	(13F.100) acuses	Seguimiento de oficios generados
	(13F 110) circular	Copia documentación girada por el área para seguimiento y/o aplicación de la misma.
	(13F 120) correspondencia	Documentación, recibida, enviada y turnada

Con estas deficiencias en las descripciones de las series documentales en muchas de las guías simples, no se coadyuva en nada, al acceso ciudadano a la información; ya que no se le orienta correctamente para conocer el entramado de la administración pública y el de sus trámites reflejados y contenidos en los expedientes. En conclusión, la guía simple, en la práctica, ha quedado corta en su dimensión de instrumento ciudadano de transparencia.

2. El Índice de Expedientes Reservados relacionado con el tema de archivos.

El objetivo en este apartado es calibrar la utilidad del índice de expedientes reservados como instrumento ciudadano. Nuestro punto de partida es la consideración de que a todo organismo público, de acuerdo con la normatividad vigente en materia de transparencia, acceso a la información y archivos, se le exigiría la construcción de un sistema de información coherente e integrado para facilitar el propósito del artículo 6º Constitucional, es decir, coadyuvar a que el ciudadano pudiera acceder a la información pública en todas sus facetas de manera expedita y sencilla.

El propósito del índice es paradójicamente informar al ciudadano lo que le está prohibido, aquello a lo que no puede acceder; lo que no puede ser consultado por estar reservado temporalmente, de acuerdo con una serie de argumentos y fundamentos legales. Independientemente del buen o mal uso de este recurso que la Ley permite, la obligación de señalar lo que se reserva está consignada en el artículo 17 de la LFTAIPG. Ahí se establece que

las unidades administrativas lo deberán elaborar semestralmente y por rubros temáticos. Además debe estar actualizado, y para ello, el artículo 31 del Reglamento de la misma Ley dispone que las unidades administrativas lo envíen “al Comité de Información dentro de los primeros diez días hábiles de los meses de enero y julio de cada año. Así pues, el Comité de Información de cada sujeto obligado es el que ratifica o no la reserva de información y tiene un plazo de diez días hábiles para aprobar la propuesta de cada unidad administrativa en este renglón. Si el Comité no responde en dicho plazo, se entenderá aprobado. Otra característica inherente del índice determinado por el Reglamento, es el relativo al artículo 32 que lo considera como **información pública**, sujeto a las obligaciones de disponibilidad y acceso establecidas por la Ley y el Reglamento y, por lo tanto, es este sentido se convierte en un instrumento ciudadano.

El diseño del índice quedó determinado por los siguientes campos:

- I. El rubro temático,
- II. La unidad administrativa que generó, obtuvo, adquirió, transformó o conserva la información;
- III. La fecha de la clasificación;
- IV. El fundamento legal;
- V. El plazo de reserva, y
- VI. Las partes de los expedientes o documentos que se reservan, en su caso.

¿Cómo se relaciona el índice con los archivos? Existen dos numerales de los LGOCADEAPF que así lo establecen. El numeral decimoséptimo señala textualmente que “para efecto de los periodos de reserva de los expedientes, el catálogo de disposición documental deberá vincularse al índice de expedientes reservados que establece el artículo 17 de la Ley”; y el numeral decimooctavo, trata el tema de la conservación de los expedientes al definir que “a partir de la desclasificación de los expedientes reservados, el plazo de conservación adicionará un periodo igual al de reserva o al que establezca el catálogo de disposición documental, si éste fuera mayor al primero”.

Sin embargo, independientemente de estos numerales, el vínculo del índice con el tema de los archivos resulta mucho más amplio y profundo. Siguiendo la metodología de la organización documental y aplicando un razonamiento lógico, el índice de expedientes reservados debería obtenerse del inventario general de expedientes y relacionarse no sólo con el catálogo de disposición documental, sino con el cuadro de clasificación y con la guía simple a través de las series documentales. Esta cadena relacional parte del mismo catálogo cuando se indica que en una serie existe algún expediente reservado. Al estar el índice vinculado con el catálogo, lo está por consiguiente, con el cuadro general de clasificación que es el origen y base del catálogo de disposición documental; con el inventario general de expedientes, ya que este instrumento es el que refleja la organización de los expedientes de un archivo de trámite y de concentración y, por medio de él, se identifican los expedientes reservados y/o confidenciales. Así pues, el índice es un instrumento público dedicado al ciudadano y obligatorio para las unidades administrativas de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y, en cierto sentido refleja si detrás de él existe un trabajo archivístico. La información reservada es relevante para una unidad administrativa y, por tanto, debe conservarse permanentemente para que el ciudadano pueda

juzgar a mediano y a largo plazo la toma de decisiones de los servidores públicos respecto a esas acciones administrativas reservadas. Este derecho fue contemplado por la Ley Federal de Archivos, la cual dispone la elaboración y la remisión al AGN cada año, durante el mes de abril, de “la lista” de los expedientes que han sido desclasificados el año anterior con el fin de preservarlos para su consulta pública.

Veamos los indicadores que podemos aplicar para valorar el desempeño de los sujetos obligados en la elaboración y difusión de este instrumento ciudadano. Se proponen los siguientes indicadores de desempeño.

Ruta metodológica para establecer indicadores	
Objetivo	Determinar el cumplimiento respecto a la elaboración y publicación del índice de expedientes reservados por parte de los sujetos obligados
Aclarar	Calidad de índice de expedientes reservados Vinculación entre los índices y los instrumentos archivísticos de control y consulta.
VARIABLES QUE MUESTREN LOS LOGROS	Número de índices con descripción y número de inventario. Calidad de los índices Cumplimiento de sujetos obligados
Indicador	a) ¿Los índices de expedientes reservados tienen diseño pertinente y preciso de acuerdo con su objetivo? Si/no b) Porcentaje de organismos de la Administración Pública Federal con índice. c) Porcentaje de índices con código y descripción del asunto. d) ¿Los índices de expedientes se vinculan con la serie documental?

a) Diseño del índice de Expedientes Reservados.

El diseño del índice de expedientes reservados fue elaborado por el IFAI a raíz de la publicación de la LFTAIPG y su Reglamento por medio del Sistema de Índices visualizado en el portal del IFAI. El Instructivo para su elaboración fue redactado en diciembre del 2003 y actualizado el 27 de enero del 2004¹⁷. Los campos requeridos por el Instructivo estuvieron pensados para recabar los datos del sujeto de la acción (la unidad administrativa) con su atribución y “rubro temático”, y el acto mismo de la clasificación de la información: fecha de la misma, fundamento legal, plazo establecido y el expediente y/ o las partes de él, o de la documentación que se reserva.

El primer inconveniente que se suscitó con respecto a este instrumento tuvo que ver con el artículo 17 de la LFTAIPG que escuetamente señalaba la obligación de elaborarlo cada semestre y por “rubros temáticos”. La pregunta en ese momento fue ¿qué significa rubro temático? Por lo

¹⁷ Instructivo del Sistema de Índices, IFAI, México 2003, p. 17

pronto, ni el Reglamento de la Ley, ni los Lineamientos Generales para la clasificación y desclasificación de la información de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal lo aclararon. Ante estos cuestionamientos, poco después, el Instructivo del Índice salió al paso y aclaró que las atribuciones se relacionaban con las secciones y los rubros temáticos con las series desde el punto de vista archivístico¹⁸. Fue una manera de subsanar la duda generada y de pretender vincular el índice con los archivos. Sin embargo, la redacción del artículo 17 de la LFTAIPG dejó su huella de confusión entre los sujetos obligados. Situación que se puede constatar al no encontrar coincidencia alguna al comparar los rubros temáticos del índice con las series documentales reportadas en las guías simples. Por ello, nos podemos preguntar ¿Por qué no se usó desde el principio el término de “serie documental” para evitar tal ambigüedad? Y ¿Por qué no se tomaron las series documentales de los cuadros de clasificación para agregarlas al Índice?

Igualmente, el diseño del índice no contempló la exigencia de la descripción del expediente y del número de inventario que se usa en la organización archivística. Quedó al libre albedrío de los sujetos obligados el agregarlos o no. En este caso, el Instructivo del Índice no requiere la descripción del expediente, sólo rangos de números o de códigos alfanuméricos¹⁹, que, en muchos casos, no tienen que ver con el número del inventario archivístico.

b) Porcentaje de dependencias y entidades que han presentado índices

De acuerdo con el índice de expedientes reservados reportado en el portal del IFAI, 56 organismos, que equivalen al 22%, no tienen expedientes reservados. Teóricamente debemos deducir que para estos organismos toda su información es pública, mientras que el 79%, del universo que hemos venido trabajando, que equivalen a 245 dependencias y entidades, tienen expedientes clasificados como reservados.

Lo que llama la atención del índice es que no en todos los casos lo encontramos actualizado. El artículo 17 de la LFTAIPG establece la obligación de actualizar el Índice cada seis meses. Sin embargo, podemos encontrar casos en donde siguen apareciendo expedientes que han cumplido su período de reserva. Sólo por dar un ejemplo, véase el índice de la Secretaría de Educación Pública en el que el expediente 2442/92 está reservado por cinco años (del 27/02/2004 al 27/02/2009). Sin embargo, el expediente citado aún sigue con el “estatus” de clasificado en lugar de haber cambiado al de desclasificado por haber cumplido su periodo²⁰.

Igualmente, la actualización del índice desde el punto de vista de la incorporación de nuevos expedientes sería más ágil y precisa si se hiciera a través del inventario de expedientes. Pero además, la necesidad de empatar el índice con los instrumentos archivísticos se hace más evidente ahora con lo requerido por el artículo 22 de la Ley Federal de Archivos (LFA), que obliga a los sujetos obligados a notificar, aunque de manera acotada, cada 15 de abril los

¹⁸ *Ibíd.*, p. 12.

¹⁹ *Ibíd.*, p. 14.

²⁰ Índice de expedientes reservados: www.ifai.org.mx (Consultado el 25 de octubre del 2011).

expedientes desclasificados un año antes, que hayan sido reservados de acuerdo con el artículo 13, fracciones del I al IV de la LFTAIPG. En este caso, hablamos de los inventarios de transferencias primarias y los calendarios de caducidades que controlan los expedientes resguardados en los archivos de concentración, lugar a donde se transfieren éstos últimos porque han concluido su uso en los archivo de trámite y se trasladan con su “estatus” de reservados.

c) Porcentaje de índices de expedientes reservados con código y descripción.

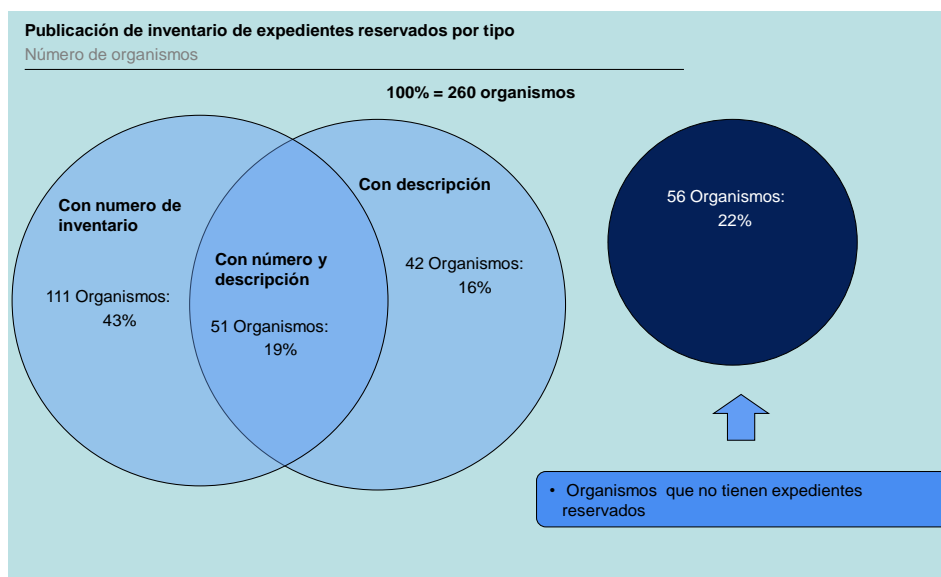
El acceso ágil y expedito a la información establecido como uno de los objetivos de la normatividad vigente en materia de archivos, se obtiene, como se ha insistido reiterativamente, con archivos organizados. Un indicador para saber si hay un sistema coherente de información y que redunde en beneficio del ciudadano es la vinculación del índice con los instrumentos archivísticos de control y consulta. Ese vínculo sólo se obtiene, primero por medio de las series documentales reportadas en estos instrumentos: cuadro de clasificación, catálogo de disposición documental, guía simple e inventario de expedientes.

Los resultados del análisis realizado al índice nos permiten afirmar que del universo reportado por el SICCA, 162 organismos le pusieron un código a sus expedientes. De éstos últimos, 111 organismos, que representan el 43%, sólo usaron cifras numéricas o alfanuméricas sin descripción y sin vinculación con el inventario archivístico. Esto convierte al índice en una herramienta encriptada y no en un instrumento ciudadano de transparencia porque no hay explicación del significado de esos códigos y del contenido de sus expedientes, ni referencia que nos lleve a explicarlos por medio de otros instrumentos, es este caso los archivísticos. Un número por sí mismo no ofrece posibilidad alguna de saber de qué trata el expediente. Los datos numéricos aislados no son útiles al ciudadano porque no tiene los parámetros para interpretar esos códigos; no cuenta con una guía para ello. Si agregamos a lo anterior, que muchos de esos códigos no corresponden al sistema de archivos, queda claro que la intención de los sujetos obligados es negar el acceso a ese tipo de información. Así pues, con sólo un código desvinculado con los archivos, dicho instrumento no tiene utilidad para el ciudadano, ni tampoco para los sujetos obligados a quienes se les hace perder su tiempo en algo inocuo y sin sentido.

d) Porcentaje de índices de expedientes reservados con descripción de asuntos.

Sólo 93 organismos se preocuparon por describir sus expedientes reservados en el índice. Sin embargo, hay una diferencia entre quienes describieron anotando también el código del expediente (aunque el código no sea el mismo del inventario de expedientes), y quienes no lo incluyeron. En este sentido, 42 organismos, que representan el 16%, sólo reportaron la descripción del asunto de sus expedientes contra 51 organismos, el 19 %, que realizaron una descripción y además agregaron un código.

56 organismos públicos, (22%) del SICCA no reportan expedientes reservados



FUENTE: IFAI

Escuela Mexicana de Archivos A.C. | 1

Fuente: Sitios de internet de los organismos revisados y del SICCA, Escuela Mexicana de Archivos, enero del 2012.

e) Vinculación del índice de expedientes reservados con las herramientas archivísticas

El problema para vincular el Índice con las herramientas archivísticas se da desde el uso del vocabulario que proponen las mismas leyes. Al usar el vocablo clasificación indistintamente para reservar información como para organizar archivos indujo en los servidores públicos, no habituados a manejar esas sutilezas del lenguaje técnico, a darle más énfasis a las obligaciones relacionadas con la información reservada y confidencial, sin considerar que había una base y origen de los mismos: los archivos. Por ello, no es extraño que el índice no empatara con los instrumentos archivísticos. Esta disociación se dio no sólo por la diferencia en los años de aparición del índice respecto de los lineamientos generales para organizar los archivos, sino porque no se corrigió el diseño del índice una vez detectado el problema. Es claro que el rubro temático, como está planteado en el índice, no permite vínculo alguno con la serie documental y, por consiguiente, ni con el cuadro general de clasificación, ni con la guía simple, ni con el catálogo de disposición documental, ni mucho menos, con el inventario general de expedientes. Así pues, en estas condiciones el índice quedó desvinculado del sistema archivístico.

Veamos algunos ejemplos que corroboran lo anterior, dos con descripción del expediente y dos con sólo un código numérico. Los primeros correspondientes a la Comisión Bancaria y de Valores y a Caminos y Puentes Federales de Ingreso y Servicios Conexos. Los dos siguientes a la Secretaría de Educación Pública y a la Secretaría de Seguridad Pública.

Comisión Nacional Bancaria y de Valores

Índice de expedientes reservados	Guía simple de archivos
<p><u>Rubro temático</u>: Juicios mercantiles / juicio ordinario mercantil:</p> <p><u>Expediente</u>: 893/2009. Hipotecaria Crédito y Casa Tercero llamado a juicio.</p>	<p><u>Serie documental</u>: 212.42124 Juicios mercantiles.</p>

Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos

Índice de expedientes reservados	Guía simple de archivos
<p><u>Rubro temático</u>: Asuntos jurídicos / ocdj-011 procesos administrativos de rescisión de contratos y/o reclamación de fianzas.</p> <p><u>Expediente</u>: 09/2011. Procedimiento de Rescisión Administrativa en contra de Constructora Tonina, S.A. de C.V.</p>	<p><u>Serie documental</u>: 2.C.11 Procedimientos administrativos.</p>

Secretaría de Educación Pública

Índice de expedientes reservados	Guía simple de archivos
<p><u>Rubro temático</u>: Asuntos jurídicos / juicios laborales.</p> <p><u>Expediente</u>: 2442/92.</p>	<p><u>Serie documental</u>: 2.8 Juicios contra la dependencia.</p>

Secretaría de Seguridad Pública

Índice de expedientes reservados	Guía simple de archivos
<p><u>Rubro temático</u>: Asuntos jurídicos / causa penal.</p> <p><u>Expediente</u>. C.P. 274/2003.</p>	<p><u>Serie documental</u>: 4.1 Averiguaciones previas.</p>

Fuente: Datos consultados en la WEB del IFAI y en las POT de los organismos consultados el 30 enero del 2012.

En el caso de la Comisión Bancaria y de Valores, el “rubro temático” descrito es “Juicios mercantiles / juicio ordinario mercantil” y el nombre de la serie documental, según la guía

simple, es “Juicios mercantiles”. Existen similitudes en los nombres, pero sus códigos son diferentes al no haber vinculación del expediente reservado, tal como ha sido reportado en el Índice, con su serie documental de la guía simple.

En Caminos y Puentes Federales de Ingreso y Servicios Conexos, el nombre del “rubro temático” es “asuntos jurídicos / ocdj-011 procesos administrativos de rescisión de contratos y/o reclamación de fianzas”. El nombre más cercano a su significado en la guía simple es el de “Procedimientos administrativos”. Como en el caso anterior, los nombres y los códigos del rubro temático del índice y la serie documental de la guía simple no corresponden.

La Secretaría de Educación Pública (SEP) sólo reporta códigos en sus expedientes reservados. En el ejemplo propuesto los nombres del rubro temático y de la serie no coinciden, por consiguiente, los números de ambos códigos son diferentes.

Por último, la Secretaría de Seguridad Pública está en el mismo caso que la SEP, pero su guía simple está incompleta, ya que las unidades administrativas reportadas son menos que las ofrecidas en el índice; el nombre más cercano al rubro temático de “asuntos jurídico/causa penal” es el de “averiguaciones previas”.

Como se puede apreciar en los cuatro ejemplos, los nombres de los rubros temáticos no coinciden con los de las series documentales. Tampoco sus respectivos códigos. Teóricamente, éstos últimos tendrían que ser los mismos para el índice y para el inventario de expedientes, ya que proceden y se custodian en un mismo lugar, un archivo de trámite. Se constata por tanto, que no existe una vinculación entre el índice de expedientes reservados y el inventario de los archivos de trámite.

Conclusión

Tanto la guía simple como el índice de expedientes reservados fueron ideados para que los ciudadanos pudieran acceder a la información pública. Sin embargo, como pudimos observar su diseño y su elaboración distan mucho de lograr ese objetivo. Los factores analizados, como los desacuerdos entre las instituciones responsables de estructurar e implementar las herramientas ciudadanas; así como la supervisión y el seguimiento detallado del cumplimiento a los sujetos obligados, sobre todo en los contenidos de esos instrumentos, fueron determinantes.

Por otra parte, es evidente que no existe un sistema integral de información en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. Así lo demuestra la incompatibilidad entre los “instrumentos ciudadanos” y los archivísticos. Este hecho constata que, aún hoy en día, el ciudadano no tiene pleno acceso a la información pública por falta de herramientas facilitadoras.

Este análisis pretende llamar la atención ante la falta de una sincronización entre la LFA y la LFTAIPG, la cual está en proceso una actualización. Si bien hay que reconocer los 10 años de esfuerzo y posicionamiento del tema de la transparencia y del acceso a la información; así como las acciones puntuales que ha realizado el IFAI como su gran promotor. No podemos soslayar esta experiencia para corregir los errores cometidos y establecer una mejora a lo que es ya, de por sí, positivo. No olvidar que el acceso a la “información pública” es para aquellos que están fuera de esta zona pública, es decir los ciudadanos. Así pues, estas herramientas ciudadanas bien diseñadas e implementadas serán uno de los medios eficientes para exigir la rendición de cuentas a todo servidor público y promover la participación ciudadana.