

**Diagnóstico sobre la situación
archivística de las dependencias
y entidades de la
Administración Pública Federal: 2007**



**DIAGNÓSTICO SOBRE LA SITUACIÓN ARCHIVÍSTICA
DE LAS DEPENDENCIAS Y ENTIDADES DE LA
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL: 2007**

Directorio:

Alonso Lujambio Irazábal
Comisionado Presidente

Alonso Gómez Robledo Verduzco
Comisionado

Juan Pablo Guerrero Amparán
Comisionado

María Marván Laborde
Comisionada

Jacqueline Peschard Mariscal
Comisionada

Francisco Ciscomani Frenier
Secretario de Acuerdos

Ángel Trinidad Zaldívar
Secretario Ejecutivo

Lina Ornelas Núñez
Directora General de Clasificación y Datos Personales

Cuauhtémoc Hinojosa Herrera
Director de Normatividad Archivística

© Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI)
Av. México 151, Col. Del Carmen, C.P. 04100,
Delegación Coyoacán, México, D.F.
Primera Edición, Mayo de 2008
ISBN-10: 968-5954-37-2
ISBN-13: 978-968-5954-37-2

Impreso en México / *Printed in Mexico*
Distribución gratuita

ÍNDICE

Presentación	9
Introducción	13
Capítulo 1.	
Elaboración del cuestionario y protocolo de aplicación de la encuesta	17
1.1 Diseño del cuestionario	17
1.1.1 Grupo de enfoque	18
1.1.2 Estructura del cuestionario	19
1.2 Protocolo de aplicación de la encuesta	20
1.2.1 Representatividad de las instituciones encuestadas	21
Capítulo 2.	
Resultados de la encuesta	23
2.1 Análisis por bloque de variables	24
2.1.1 Cumplimiento de requerimientos archivísticos (Bloque 1)	24
2.1.2 Complejidad archivística de las dependencias o entidades (Bloque 2)	28

2.1.3	Liderazgo y prioridad (Bloque 3)	31
2.1.4	Competencia profesional (Bloque 4)	34
2.1.5	Capacitación (Bloque 5)	36
2.1.6	Calidad del marco regulatorio y del regulador (Bloque 6)	36
2.1.7	Recursos (Bloque 7)	41
2.2	Variables explicatorias del grado de cumplimiento de los requerimientos	52
2.2.1	Índices de cumplimiento de requerimientos	52
2.2.2	Contribución relativa de variables explicatorias	57
2.3	Recapitulación de hallazgos	61

Capítulo 3.

Recomendaciones	65	
3.1	Medidas de política pública	65
3.1.1	Capacitación selectiva	66
3.1.2	Los archivos y la agenda de prioridades de las instituciones	67
3.1.3	Profesionalización de las áreas de archivo	69
3.2	Institucionalización de la encuesta	70
3.2.1	Medio de levantamiento: hacer la encuesta en línea	71
3.2.2	Protocolo de aplicación: encuesta colaborativa con tiempo suficiente para formular repuestas	72
3.2.3	Guía para responder preguntas relativas a mediciones de los archivos y presupuesto	73
3.2.4	Impacto presupuestal de solventar deficiencias en infraestructura y personal	73

Lista de Cuadros

Cuadro 1. Lista de objetivos particulares que se consideraron para el diseño del cuestionario	18
Cuadro 2. Estructura del cuestionario por apartados	20
Cuadro 3. Distribución por sector y tipo de organismo, participantes y no participantes en la encuesta	22
Cuadro 4. Porcentaje de entidades o dependencias que cumplen con requerimientos archivísticos básicos	25
Cuadro 5. Porcentaje de entidades o dependencias que cumplen con requerimientos archivísticos avanzados	27
Cuadro 6. Porcentaje de cumplimiento de requerimientos básicos y avanzados por tipo de sector y organismo	28
Cuadro 7. Complejidad archivística de las dependencias y entidades por tipo de organismo	30
Cuadro 8. Dimensiones que denotan el liderazgo y prioridad que las dependencias y entidades han otorgado a la gestión archivística	33
Cuadro 9. Competencia profesional del personal asignado al área de archivos	35
Cuadro 10. Capacitación por materia archivística	38
Cuadro 11. Capacitadores externos utilizados por las dependencias y entidades	39

Cuadro 12.	
Opinión de la regulación y del regulador	40
Cuadro 13.	
Situación presupuestal de dependencias y entidades	43
Cuadro 14.	
Personal operativo asignado a las áreas de archivo	45
Cuadro 15.	
Condiciones generales de la infraestructura general de las áreas de archivo, dependencias y entidades	46
Cuadro 16.	
Archivo tramite, infraestructura básica	47
Cuadro 17.	
Archivo de concentración, infraestructura básica	48
Cuadro 18.	
Archivo histórico, infraestructura básica	49
Cuadro 19.	
Archivo de concentración, condiciones particulares	50
Cuadro 20.	
Dependencias y entidades que reportaron presupuesto para el desarrollo o adquisición de software para la administración de archivos (2004)	51
Cuadro 21.	
Infraestructura informática, dependencias y entidades	53
Cuadro 22.	
Índices de cumplimiento de requerimientos por sector y tipo de organismo	55
Cuadro 23.	
Auto evaluación media de las condiciones generales de los archivos de concentración y trámite, por sector y tipo de organismo. (Escala 1 a 10: 1 peor estado, 10 mejor estado)	56

Cuadro 24.	
Coefficientes de correlación entre auto evaluación de archivos y competencia profesional con índices de cumplimiento de requerimientos	57
Cuadro 25.	
Resultados del análisis de regresión para índice básico, todas las dependencias y entidades	59
Cuadro 26.	
Efecto conjunto de variables explicatorias sobre IB*	60
Cuadro 27.	
Media de IB e IA para distintos rangos de la distribución de IB	61

Lista de Figuras

Figura 1.	
Presupuesto para las áreas de archivo de dependencias y entidades	42
Figura 2.	
Distribución de índice básico, todas las dependencias y entidades	55

PRESENTACIÓN

El Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), en su carácter de autoridad coadyuvante en materia de organización y conservación de archivos, pone a disposición de funcionarios públicos así como de la comunidad archivística en general, el “Diagnóstico de la situación archivística de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, 2007” elaborado luego de la entrada en vigor de la Ley de Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

Existen varias razones por las cuales el IFAI determinó la necesidad de contar con un diagnóstico de esta naturaleza: en primer lugar, porque la demanda de la transparencia se satisface cabalmente a través de archivos sistematizados; en segundo lugar, porque a cuatro años de haber expedido de manera conjunta con el Archivo General de la Nación los “Lineamientos Generales para la organización y conservación de los archivos de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal” el 20 de febrero de 2004, era necesario contar con información acerca de la brecha existente entre lo que establece dicha normatividad y la situación real en torno a su observancia; y, en tercer lugar, porque a partir del diagnóstico podrán llevarse a cabo acciones

de mejora en el corto y mediano plazo que atraviesan desde la toma de decisiones de política pública, hasta el otorgamiento de todo tipo de apoyos humanos y materiales para su adecuado desarrollo.

La finalidad de la transparencia es hacer visible la información pública, y el rol de la archivística es organizar y sistematizar la información para hacerla efectivamente visible. La mejora en el funcionamiento de los órganos de gobierno requiere de la medición continua de su desempeño y dicha medición depende a su vez de la existencia de información confiable y oportuna sobre las acciones de gobierno y sus resultados. Con la medición del desempeño se identifican buenas y malas prácticas, se da la posibilidad de difundir lo bueno y evitar lo disfuncional o contraproducente.

Es justamente la conexión entre transparencia, archivística y la mejora del desempeño gubernamental el pivote sobre el cual el IFAI recomienda “subir” a la agenda de prioridades de los altos mandos de la función pública al quehacer archivístico y la organización y conservación de los archivos. Esto implica nada menos que el redimensionamiento de la cuestión archivística. Más allá de su función primaria como mecanismo de recuperación documental, se debe enfatizar su rol en la sistematización de información y en la generación de conocimiento útil para la mejora del desempeño institucional.

La intención del ejercicio llevado a cabo es continuar con la aplicación periódica del diagnóstico, de modo que se convierta no solo en un elemento de evaluación continua sino también en un incentivo en sí mismo para la mejora de los archivos. Se suele decir que sólo puede mejorar lo que puede ser medido. Las instituciones, empresas y personas al anticipar el escrutinio de una evaluación —incluso una autoevaluación— tienen una inclinación natural a querer sobresalir. Por lo tanto, la certeza de una evaluación futura da los incentivos correctos para que las instituciones evaluadas se fijen metas y definan estrategias idóneas para lograrlas.

La encuesta aplicada para la obtención de este diagnóstico ha revelado algunas limitaciones y deficiencias que pueden superarse a través de la colaboración de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

Al diagnóstico se acompaña el informe estadístico general a efecto de que ojos expertos obtengan nuevas lecturas acerca de las variables medidas, a saber, las que explícitamente inquieren sobre el cumplimiento de requerimientos específicos (por ejemplo si la entidad o dependencia cuenta con un cuadro general de clasificación archivística actualizado), así como las variables explicatorias en torno a los siguientes conceptos o dimensiones:

- Complejidad archivística de la dependencia o entidad
- Liderazgo y prioridad
- Competencia profesional
- Capacitación
- Calidad del marco regulatorio y del regulador
- Recursos (presupuesto, personal, infraestructura física e infraestructura informática).

Estamos especialmente agradecidos con los titulares de las áreas coordinadoras de archivo de las dependencias y entidades participantes por haber acudido al llamado del IFAI para construir juntos modelos de mejora continua.

Contar con una adecuada organización de archivos permite no solo la transparencia, sino mas allá de ello, alinear el cumplimiento de metas y objetivos institucionales y el correcto ejercicio de los recursos públicos.

Alonso Lujambio Irazábal
Comisionado Presidente

INTRODUCCIÓN

La reciente adición al artículo 6° de la Constitución¹ establece a la transparencia como uno de los puntales de la gobernación democrática en todos los ámbitos del quehacer gubernamental. Bajo la noción de transparencia se engloban aquí el derecho de los particulares de acceder a la información gubernamental, así como la obligación de los órganos de gobierno de dar cuenta de su desempeño y de abrir sus libros contables al escrutinio de cualquier interesado. La transparencia, entendida así, es tanto un medio de control de la legalidad como un mecanismo generador de legitimidad institucional y de manejo eficiente de los recursos públicos.

La legitimidad institucional depende en última instancia de la capacidad de los órganos de gobierno de ejecutar con efectividad y oportunidad las funciones que les han sido encomendadas por ley haciendo para ello un uso honesto e inteligente de los recursos públicos. La efectividad y eficiencia en el desempeño no son conceptos estáticos aplicables a momentos o circunstancias aisladas sino más bien principios de aplicación continua. Las organizaciones exitosas —pequeñas o grandes, públicas o privadas— muestran siempre un

¹ Diario Oficial de la Federación, 20 de julio de 2007.

rasgo distintivo: la capacidad constante de generar información a modo para evaluar validamente su desempeño actual, fijar sus metas inmediatas y alinear recursos con objetivos. Cuando este enfoque se convierte en un modo de vida, las organizaciones a menudo entran en un ciclo virtuoso donde la tendencia es la mejora de su efectividad (grado en que logra sus metas) con ganancias significativas de eficiencia (uso razonable de recursos para lograr las metas).

La necesidad de contar con información válida, completa y oportuna para que la transparencia cobre plena vigencia ha sido una preocupación de la Administración Pública Federal a partir de la promulgación de la *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*². Ese marco legal sentó el principio rector del acceso ciudadano a la información gubernamental pero por sí mismo no garantiza la existencia de buena información, esto es información completa, válida y oportuna. La oferta de transparencia depende de manera fundamental en la capacidad de los órganos de gobierno para organizar y actualizar sus archivos y de allí la importancia de los *Lineamientos generales para la organización y conservación de los archivos de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal*³.

Los *Lineamientos* establecen los instrumentos de control y consulta archivística con los que deben contar las dependencias y entidades, así como los estándares archivísticos que deben observar en su mantenimiento, conservación y depuración. Dada la diversidad de condiciones y contextos operativos de dependencias y entidades, los *Lineamientos* en general establecen requerimientos mínimos y permiten a las instituciones cierto grado de flexibilidad en la manera específica de cumplir con algunos de ellos. Además, los *Lineamientos* en algunos casos acota el alcance del requerimiento en función de los recursos con los que cuenta la entidad o dependencia.

² Diario Oficial de la Federación, 11 de junio de 2002.

³ Diario Oficial de la Federación, 20 de febrero de 2004.

A cuatro años de la entrada en vigor de los *Lineamientos* es importante evaluar su aplicación y formarse una idea del estado que guardan los archivos de dependencias y entidades. Para satisfacer esos objetivos, el IFAI desarrolló y aplicó una encuesta a los responsables de archivos de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. Este documento presenta los resultados de dicha encuesta.

La encuesta recoge las evaluaciones y opiniones de los responsables de archivos, los funcionarios que de acuerdo con el sexto de los *Lineamientos* deben ser directamente designados por los titulares de las dependencias y entidades y los cuales encabezan las áreas de archivo de las instituciones. Los datos en los que se basa este documento representan las aseveraciones y puntos de vista de los responsables de archivo tal como fueron consignados al momento de contestar la encuesta. En ese sentido, la encuesta constituye un ejercicio de auto evaluación o una auditoria que los responsables de archivo se han realizado así mismos, con la particularidad de que el instrumento evaluatorio fue preparado y aplicado en el IFAI.

Aunque la posibilidad de error —deliberado o accidental— al proporcionar los datos no puede desecharse, cuando la información se proporciona libremente y se garantiza la confidencialidad de la identidad de los sujetos encuestados, la evidencia es que las personas actúan de buena fe al responder una encuesta de este tipo. En el ámbito específico de la regulación, existe de tiempo atrás en la legislación ambiental de México y otros países la práctica de la “auto-regulación” o “auto-auditoria” donde el sujeto obligado realiza la verificación del cumplimiento de la regulación que le es aplicable y formula estrategias propias para mejorar su cumplimiento⁴.

Como el lector constatará al revisar en detalle los resultados que se presentan, las respuestas proporcionadas a lo largo de la encuesta

⁴ Por ejemplo el Capítulo IV, Sección VII de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (DOF 28-01-1988) establece la posibilidad de la autorregulación voluntaria para productores, empresas o grupos empresariales.

por los responsables de archivo muestran en varios contextos relacionados un grado de congruencia tal que puede asumirse en principio la honorabilidad de las respuestas. Estudios sucesivos nos permitirán juzgar la validez y precisión de los hallazgos presentados en este reporte.

CAPÍTULO 1.

ELABORACIÓN DEL CUESTIONARIO Y PROTOCOLO DE APLICACIÓN DE LA ENCUESTA

1.1 DISEÑO DEL CUESTIONARIO

Para la elaboración del cuestionario se formó un grupo de trabajo con funcionarios del IFAI, especialistas en archivística y un experto externo con especialidad en diseño y aplicación de encuestas⁵.

Como punto de partida se consideraron los de objetivos particulares mostrados en el Cuadro 1. Con estos objetivos en mente se procedió a elaborar preguntas concretas que posteriormente se agruparon en apartados temáticos.

Conceptualmente, las preguntas pueden clasificarse en cinco tipos: (a) preguntas sobre el cumplimiento de requerimientos específicos establecidos en los *Lineamientos* (por ejemplo contar con un cuadro general de clasificación archivística); (b) preguntas específicas sobre la competencia profesional del personal del área de archivos (formación académica, experiencia, capacitación, etc.); (c) preguntas de

⁵ Los especialistas que participaron en el grupo de enfoque fueron, en orden alfabético, Alicia Barnard Amozorrutia (SSA), Aracely Alday García (AGN), Fermín Álvarez Hernández (INNSZ), Francisco Blanco Gutiérrez (SEMARNAT), Jesús Chuayffet (CFE), Manuel Osuna y Fernández (PEMEX), Mercedes De Vega (SRE), Roberto Apodaca Ramírez, (PROFECO), Susana María García Travesi (SFP) y Sofía Valdés Álvarez (SRE).

evaluación general sobre la claridad de la normatividad, el estado de los archivos, cumplimiento de los requerimientos y de auto evaluación del encuestado en su competencia profesional; (d) preguntas sobre disponibilidad presupuestal e infraestructura, (e) preguntas sobre el contexto institucional en que opera el área de archivos (apoyos e incentivos, así como la importancia acordada a la función archivística por la entidad o dependencia).

Cuadro 1.
**Lista de Objetivos particulares que se consideraron para el
diseño del cuestionario.**

-
-
1. Evaluar la capacitación profesional del personal con responsabilidad en la gestión archivística.
 2. Evaluar el estado de la infraestructura física de los archivos y su capacidad para almacenar adecuadamente el volumen documental.
 3. Evaluar el estado de organización y conservación de expedientes en medio de soporte físico y las condiciones para preservar su integridad.
 4. Evaluar los instrumentos de consulta y control archivísticos, establecidos por los Lineamientos generales para la organización y conservación de los archivos de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.
 5. Conocer el grado de utilización de las normas internacionales de descripción archivística ISAD (G) e ISSAR (CPF) y de aplicación de normas ISO en la implementación de un sistema de calidad en los procedimientos archivísticos.
 6. Evaluar los sistemas automatizados utilizados para la gestión de los archivos.
 7. Estudiar los métodos de ordenación utilizados por las instituciones.
 8. Evaluar el estado de organización y conservación de expedientes en medio de soporte electrónico y las condiciones para preservar su integridad.
 9. Identificar problemáticas particulares que enfrentan los responsables de los archivos de trámite, de concentración e históricos de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.
-
-

1.1.1 Grupo de enfoque

Se formó un grupo de enfoque con servidores públicos en activo, con amplia y reconocida experiencia y capacidad en materia archivística. A los participantes del grupo se les envió el borrador del cuestionario con antelación a la reunión de trabajo. En las instalaciones del IFAI se efectuó la sesión a la cual asistieron veinte servidores públicos de entre los convocados.

En la reunión, el IFAI hizo una presentación de los objetivos y metodología del estudio y se procedió a discutir la estructura y contenido del cuestionario propuesto. La versión final del cuestionario refleja aportaciones de los participantes en el grupo de enfoque, tales como mejoras en la redacción de las preguntas, cambios en la secuencia en que éstas se presentan, reordenación de las opciones de respuesta para preguntas de opción múltiple, etc.

1.1.2 Estructura del cuestionario

En su versión final, el cuestionario estuvo compuesto por 144 preguntas agrupadas en once apartados (ver Cuadro 2). En la mayoría de los casos cada pregunta incluye más de un concepto de medición o variables; por ejemplo la pregunta 22 pide el número de archivos por tipo (archivo de trámite, concentración, histórico), así que la pregunta 22 se desdobra en tres variables. En total el cuestionario contiene 473 variables.

Por tipo de respuesta, las variables del cuestionario se dividen de la siguiente forma: 281 de opción múltiple, 91 variables cuantitativas (tales como superficie del área de archivos o el tamaño de la plantilla del personal operativo) y 104 variables de texto libre.

Del total de variables 60% (283 variables) se refieren a conceptos aplicables a todas las dependencias o entidades. El resto son variables contingentes aplicables sólo bajo ciertas condiciones (por ejemplo las variables relativas al archivo histórico son aplicables solamente si la dependencia o entidad cuenta con un archivo de ese tipo o está en proceso de crearlo).

Cuadro 2.
Estructura del Cuestionario por apartados.

APARTADO	DESCRIPCIÓN	NÚMERO DE PREGUNTAS	NÚMERO DE VARIABLES
A	Datos de la dependencia o entidad	4	5
B	Datos del responsable del Área Coordinadora de Archivos	16	32
C	Infraestructura archivística	17	72
D	Organización de los archivos	32	69
E	Instrumentos de consulta y control archivístico	39	122
F	Capital humano	1	60
G	Normatividad y práctica archivística	6	26
H	Tecnologías de la información	12	31
I	Proyectos y programas en materia archivística	4	11
J	Conservación de los documentos electrónicos	10	26
K	Recursos	3	19
TODOS		144	473

1.2 PROTOCOLO DE APLICACIÓN DE LA ENCUESTA

En el protocolo original se especificó la aplicación del cuestionario a los responsables de las áreas de archivo de todas las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, integrada por 241 instituciones⁶.

La aplicación del cuestionario se hizo en tres etapas:

- 1ra. etapa. 126 responsables de archivo contestaron el cuestionario en las instalaciones del IFAI en el marco de su participación en el Seminario "Archivos Administrativos: Dinámica y Perspectivas". El levantamiento se hizo en dos sesiones separadas de 62 y 64 responsables de archivo, respectivamente.
- 2da. etapa. 32 responsables de archivo contestaron el cuestionario en las instalaciones del IFAI como resultado de una convocatoria a todos los responsables de archivos de instituciones que no participaron en la primera etapa.

⁶ El directorio de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal está disponible en <http://www.ifai.org.mx/descargar.php?f=/pdf/gobierno/&a=unidades.pdf>

- 3era. etapa. 19 responsables respondieron el cuestionario en sus propias instalaciones y lo enviaron ya contestado al IFAI.

En las tres etapas los encuestados recibieron el mismo cuestionario de 7 páginas y lo contestaron sin límite de tiempo. En total se levantaron 177 cuestionarios.

1.2.1 Representatividad de las instituciones encuestadas

La participación de dependencias y entidades en la encuesta fue del 73.4%. El desglose de la distribución por sector y organismo para participantes y no participantes en la encuesta se presenta en el Cuadro 3. A nivel de sector, la distribución porcentual de participantes y no participantes es prácticamente igual, pero no es el caso a nivel de organismo. Entre los participantes los organismos descentralizados están sobre representados mientras que las empresas de participación estatal están sub representadas⁷. Los estadísticos agregados por sector que se presentarán a lo largo del reporte corrigen esa desproporción utilizando como ponderadores los porcentajes de la distribución para el total de dependencias y entidades.

⁷ Como consta en el Cuadro 3, los organismos descentralizados constituyen 37.3% del total de dependencias y entidades, el 43.5% de los descentralizados participaron en el estudio, de allí que se diga que están sobre representados. Otra forma de visualizar la sobre representación se desprende del hecho de que de un total de 90 organismos descentralizados 70 participaron en el estudio, lo que se traduce en un 85.6% de participación comparada con 73.4% de participación para todas las entidades y dependencias. La situación es inversa para las empresas de participación estatal: de un total de 72 participaron en el estudio 41, esto es el 56.9%. Para los demás organismos su participación es cercana al 73.4%.

Cuadro 3.
Distribución por sector y tipo de organismo, participantes
y no participantes en la encuesta.

SECTOR	PARTICIPANTES	NO PARTICIPANTES	TOTAL
Administración Pública Centralizada	44 24.9%	15 23.4%	59 24.5%
<i>centralizados</i>	16 9.0%	5 7.8%	21 8.7%
<i>desconcentrados</i>	28 15.8%	10 15.6%	38 15.8%
Administración Pública Paraestatal	133 75.1%	49 76.6%	182 75.5%
<i>descentralizados</i>	77 43.5%	13 20.3%	90 37.3%
<i>empresas de participación estatal</i>	41 23.2%	31 48.4%	72 29.9%
<i>otras paraestatales</i>	15 8.5%	5 7.8%	20 8.3%
TODOS	177 100%	64 100%	241 100%

Las diferencias en las proporciones de participantes y no participantes no son estadísticamente significativas por sector ($\chi^2 = .05$, $p=.82$) pero sí por tipo de organismo ($\chi^2 = 16.9$, $p=.002$).

CAPÍTULO 2.

RESULTADOS DE LA ENCUESTA

El análisis de los resultados de la encuesta se estructura alrededor de dos cuestiones fundamentales. Primero, el análisis busca establecer en qué medida las entidades o dependencias cumplen con los requerimientos archivísticos establecidos en el marco normativo. Segundo, el análisis trata de identificar los factores y contextos que explican la variación en el grado de cumplimiento de los requerimientos archivísticos entre las distintas dependencias y entidades. En terminología de los modelos estadísticos, el grado de cumplimiento de los requerimientos constituye la variable dependiente mientras que los factores y contextos asociados con el grado de cumplimiento de requerimientos constituyen las variables independientes o explicatorias.

Para llevar a cabo el análisis propuesto, las variables medidas en la encuesta se agrupan en siete bloques. El primero, incluye todas las variables que explícitamente inquieran sobre el cumplimiento de requerimientos específicos (por ejemplo si la entidad o dependencia cuenta con un cuadro general de clasificación archivística actualizado). Los bloques dos a siete agrupan las variables explicatorias entorno a los siguientes conceptos o dimensiones:

- Complejidad archivística de la dependencia o entidad
- Liderazgo y prioridad
- Competencia profesional
- Capacitación
- Calidad del marco regulatorio y del regulador
- Recursos (presupuesto, personal, infraestructura física e infraestructura informática).

Los bloques de variables anteriormente identificados no coinciden con los apartados del cuestionario tal como fue presentado a las dependencias o entidades.

El capítulo está organizado de la siguiente manera. En la primera sección se presentan uno por uno los resultados por bloque de variables; la segunda sección contiene el análisis de la relación entre la variable dependiente y las variables explicatorias, y cierra con una recapitulación de los hallazgos principales del análisis.

2.1 ANÁLISIS POR BLOQUE DE VARIABLES

2.1.1 Cumplimiento de requerimientos archivísticos (Bloque 1)

El cuestionario contiene cuarenta variables sobre requerimientos específicos para las cuales el encuestado debe contestar si cumple o no cumple con el requerimiento en cuestión. Estos cuarenta requerimientos fueron divididos en dos tipos: 28 requerimientos básicos y 12 requerimientos avanzados. Los requerimientos básicos se refieren a instrumentos o prácticas archivísticas esenciales para la correcta organización y funcionamiento de los archivos. Los requerimientos avanzados involucran generalmente la utilización de tecnología informática en la gestión archivística o la certificación de procesos conforme a ciertos estándares. El marco normativo existente, en

particular los *Lineamientos*, generalmente establecen la obligatoriedad de los requerimientos básicos pero no de los requerimientos avanzados. Independientemente de su estatus jurídico, los 40 requerimientos son, en un sentido operativo, críticos para la correcta organización de los archivos y para la gestión eficiente en su funcionamiento y manutención.

El Cuadro 4 muestra los 28 requerimientos básicos y el porcentaje de entidades o dependencias que cumplen con cada uno de estos requerimientos⁸. El rango de cumplimiento varía entre 27.7% y 87.0%, con un cumplimiento promedio para todos los requerimientos básicos de 64.7%.

Cuadro 4.
Porcentaje de entidades o dependencias que cumplen con requerimientos archivísticos básicos.

REQUERIMIENTO	% QUE CUMPLEN
1. La dependencia o entidad cuenta con una ficha de control para el seguimiento administrativo de la documentación ingresada al organismo.	62.7%
2. Para el control de la documentación de entrada y salida de las unidades administrativas, la dependencia o entidad cuenta con un sistema institucional de registro de la correspondencia.	61.0%
3. La forma en que están organizados los expedientes en el archivo de concentración de la institución le permiten a la institución identificar, localizar y recuperar de manera expedita los documentos.	75.7%
4. La dependencia o entidad cuenta con el cuadro general de clasificación archivística actualizado al año 2006.	87.0%
5. Los responsables de los archivos de trámite están clasificando los expedientes conforme al cuadro general de clasificación archivística de la dependencia o entidad.	85.3%
6. La dependencia o entidad cuenta con el catálogo de disposición documental actualizado al año 2007.	68.4%
7. Al establecer los periodos de vigencia de las series documentales en el catálogo de disposición documental se toman en cuenta los periodos de reserva correspondientes a información clasificada.	80.2%
8. Después de la desclasificación de los expedientes reservados se adiciona al plazo de conservación un periodo igual al de reserva o al que establezca el catálogo de disposición documental, si éste fuera mayor al primero.	68.9%
9. Una vez transcurrido el periodo de vigencia documental de la documentación semiactiva resguardada, el archivo de concentración de su institución inicia el trámite de baja documental.	52.5%

⁸ En Cuadro 4 los porcentajes se calcularon sobre un total de 177 dependencias o entidades. Cuando una entidad o dependencia no contestó *si cumple o no con un requerimiento*, la respuesta vacía se tomó como no cumplimiento.

Cuadro 4. (continuación)
Porcentaje de entidades o dependencias que cumplen con requerimientos
archivísticos básicos.

REQUERIMIENTO	% QUE CUMPLEN
10. De acuerdo con la normatividad vigente el catálogo de disposición documental de la dependencia o entidad está validado por el AGN.	70.6%
11. Los responsables de los archivos de trámite y de concentración cumplen con los plazos de conservación de los expedientes conforme al catálogo de disposición documental de la dependencia o entidad.	65.5%
12. La dependencia o entidad cuenta con los inventarios generales por expediente actualizados al año 2006 por archivo de trámite.	58.8%
13. Los responsables de los archivos de trámite de la dependencia o entidad, están cumpliendo con la elaboración del inventario general por expediente.	67.8%
14. La dependencia o entidad cuenta con la guía simple de archivos actualizada al año 2006.	78.5%
15. La dependencia o entidad cuenta con un Manual de Procedimientos Archivísticos.	52.5%
16. La dependencia o entidad cuenta con un calendario institucional para la organización total de sus archivos.	79.1%
17. Para recibir, registrar, controlar y distribuir los documentos generados por la correspondencia de entrada y salida, la dependencia o entidad cuenta con un sistema de control de gestión documental.	65.5%
18. La ficha de control de gestión documental de la dependencia o entidad contiene folio consecutivo.	65.0%
19. La ficha de control de gestión documental de la dependencia o entidad contiene descripción del contenido.	65.5%
20. La ficha de control de gestión documental de la dependencia o entidad contiene fecha y hora de recepción.	66.1%
21. La ficha de control de gestión documental de la dependencia o entidad contiene nombre y cargo del generador del documento.	62.7%
22. La ficha de control de gestión documental de la dependencia o entidad contiene nombre y cargo del receptor del documento.	62.7%
23. La dependencia o entidad lleva a cabo tareas de valoración para determinar una solicitud de dictamen de destino final al AGN.	39.5%
24. Al integrar un expediente (físico) la dependencia o entidad sólo guardan documentos de archivo (documentos en que se registra un hecho, acto administrativo, jurídico, fiscal contable, creado, recibido, manejado y usado en el ejercicio de las atribuciones de la entidad o dependencia)	79.1%
Todos los requerimientos básicos	64.7 %

Las diferencias en los porcentajes de cumplimiento entre los distintos requerimientos son estadísticamente significativas ($\chi^2 = 416.3$, $p < .001$).

En contraste con los requerimientos básicos, el cumplimiento promedio de requerimientos avanzados (véase Cuadro 5) es de sólo 33.2%, con un rango sustancial de variación entre requerimientos (mínimo de 9.6% y máximo de 63.8%). Estos datos hacen evidente la baja penetración de la tecnología informática en la gestión archivística del sector público.

Cuadro 5.
Porcentaje de entidades o dependencias que cumplen con requerimientos archivísticos avanzados.

REQUERIMIENTO	% QUE CUMPLEN
1. La entidad o dependencia digitaliza las solicitudes de baja documental y las publica en su sitio de Internet.	17.5%
2. Los instrumentos de consulta y control archivístico de la institución incluyen la información en formato electrónico.	58.2%
3. La dependencia o entidad tiene algún proceso(s) certificado(s) en ISO relacionado con la organización y conservación de archivos.	9.6%
4. Para la elaboración de los instrumentos de consulta y control archivístico, la dependencia o entidad hizo uso del SICCA.	40.1%
5. La dependencia o entidad utiliza además del SICCA otra herramienta informática alterna.	36.7%
6. Los documentos electrónicos generados y recibidos vía correo electrónico, reciben el mismo tratamiento archivístico que el documento en soporte de papel.	21.5%
7. La dependencia o entidad tiene políticas internas para la organización, conservación y respaldo de los documentos electrónicos generados y recibidos vía correo electrónico.	24.9%
8. La institución está previendo la migración de tecnología de manera tal que la información que hoy se archiva en un programa informático pueda ser recuperada en el futuro en otra plataforma informática.	42.4%
9. La entidad o dependencia guarda respaldos de su información crítica fuera de sus instalaciones.	33.3%
10. La institución utiliza la firma electrónica en algunos documentos o procesos.	30.5%
11. La institución conserva documentos con soporte electrónico en formatos como pdf o rtf.	63.8%
12. La institución utiliza metadatos para la localización de documentos electrónicos o buscadores de información.	19.8%
Todos los requerimientos avanzados	33.2%

Las diferencias en los porcentajes de cumplimiento entre los distintos requerimientos son estadísticamente significativas ($\chi^2 = 231.9$, $p < .001$)

Las diferencias en el cumplimiento de requerimientos por sector (centralizado versus paraestatal) se exploran en el Cuadro 6. Para los requerimientos básicos, el porcentaje de cumplimiento promedio en el sector centralizado es de casi 9% más que en el sector paraestatal y dicha diferencia es estadísticamente significativa. Para los requerimientos avanzados los dos sectores se comportan estadísticamente igual.

Cuadro 6.
Porcentaje de cumplimiento de requerimientos básicos y avanzados por tipo de sector y organismo.

SECTOR	% QUE CUMPLEN REQUERIMIENTOS BÁSICOS	% QUE CUMPLEN REQUERIMIENTOS AVANZADOS
Administración Pública Centralizada	71.3%	33.1%
<i>centralizados</i>	76.3%	32.8%
<i>desconcentrados</i>	68.5%	33.3%
Administración Pública Paraestatal	62.5%	33.2%
<i>descentralizados</i>	66.8%	32.6%
<i>empresas de participación estatal</i>	56.2%	31.9%
<i>otras paraestatales</i>	57.4%	40.0%
TODOS	64.7%	33.2%

La diferencia en el cumplimiento de requerimientos entre los sectores es estadísticamente significativa para los requerimientos básicos ($\chi^2 = 31.8$, $p < .001$) pero no para los requerimientos avanzados ($\chi^2 = 0.1$, $p = .9$).

2.1.2 Complejidad archivística de las dependencias o entidades (Bloque 2)

La complejidad archivística de las dependencias o entidades es una función de su tamaño, número de archivos, así como del volumen documental y de la mezcla de información que manejan en términos de acceso (información pública, reservado o confidencial). Estas variables en principio se espera estén correlacionadas positivamente, esto es, dependencias o entidades grandes se espera tengan un mayor número de archivos y volumen documental que dependencias o

entidades pequeñas. Aun así no puede aseverarse que entre dos dependencias o entidades la de mayor tamaño tenga necesariamente la mayor complejidad archivística. Por ejemplo, una dependencia o entidad pudiera tener mayor complejidad archivística que otra dependencia o entidad más grande en virtud del volumen de información reservada o confidencial que ambas manejan.

El Cuadro 7 muestra las medidas de tendencia central (media y mediana) para las variables asociadas con la complejidad archivística capturadas en el cuestionario. Los datos se presentan de manera separada para cada tipo de organismo.

Un rasgo sobresaliente en los datos del Cuadro 7 es la profunda heterogeneidad —al interior de cada tipo de organismo así como entre distintos organismos— en todas las variables asociadas con la complejidad archivística. Dicha heterogeneidad queda de manifiesto al comparar la media y la mediana de las variables. Por ejemplo, dentro de los organismos centralizados, el tamaño promedio (la media) del total de expedientes en los archivos de concentración es de 159,236.5 metros lineales, mientras que el 50% de dichos organismos tienen archivos de concentración con un tamaño no mayor a 3,600 metros lineales (la mediana de la variable volumen total de los expedientes en el archivo de concentración). El alto valor del promedio refleja la existencia de unas cuantas entidades con un número extremo de expedientes en sus archivos de concentración. Sin duda, este es un ejemplo extremo de asimetría pero el punto es que la asimetría existe en la distribución de cada una de las variables vinculadas con la complejidad archivística, como puede comprobarse en el Cuadro 7 al comparar la media y la mediana de cada variable.

La heterogeneidad en la distribución de variables se ha documentado en muchos contextos tales como la distribución del ingreso entre unidades familiares o la distribución geográfica de delitos en distintas áreas de una ciudad, para citar dos casos bien establecidos. Sin embargo, algunos atributos de los datos subyacentes a los estadísticos presentados en el Cuadro 7 ponen en duda la confiabilidad y

Cuadro 7.

Complejidad archivística de las dependencias y entidades por tipo de organismo.

	CENTRALIZADOS	DESCONCENTRADOS	DESCENTRALIZADOS	EMPRESAS DE PARTICIPACION ESTATAL	OTRAS PARAESTATALES	
Número de unidades administrativas	Media	61.9	47.7	81.9	18.1	35.0
	Mediana	40.0	15.5	15.0	6.0	6.0
	% que reporta	93.8	92.9	92.2	92.7	86.7
Número de archivos de trámite	Media	59.0	48.7	442.8	18.9	41.3
	Mediana	33.5	22.0	19.0	12.0	18.0
	% que reporta	100	92.9	90.9	87.8	100
Número de archivos de concentración	Media	17.5	10.3	100.7	4.0	13.1
	Mediana	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0
	% que reporta	93.8	85.7	83.1	82.9	100
Volumen total de expedientes en el archivo de concentración (metros lineales)	Media	159,236.5	14,907.6	23,356.4	2,405.2	5,614.4
	Mediana	3,600	1,081.0	900.0	280.0	4,332.0
	Desviación estándar	553,1240.4	46,550.6	109,774.2	7,392.6	5,471.9
% que reporta	81.3	64.3	71.4	68.3	80	
Cuenta con archivo histórico (existente o bajo creación)	% del total	87.5	70.5	68.5	65.9	53.3
Número de archivos históricos	Media	1.3	15.3	9.8	1.8	6.6
	Mediana	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0
	% que reporta	37.5	32.1	45.5	41.5	53.3

representatividad de la información proporcionada por las entidades o dependencias. Este punto es particularmente aplicable a la variable que mide el volumen total de expedientes en el archivo de concentración. Primero, el porcentaje de dependencias o entidades que *no* proporcionaron información para esta variable es considerable (entre 20% y 35 %), lo cual introduce la posibilidad de que la información proporcionada contenga sesgos no triviales. Más aún, entre las entidades o dependencias que reportaron el volumen de sus archivos, dos instituciones representan casi el 75% del *volumen_total* de expedientes en los archivos de concentración para toda la Administración Pública Federal. Una asimetría de tal grado sugiere al menos la necesidad de corroborar la medición antes de formarse una idea definitiva sobre el grado de heterogeneidad de la variable en cuestión.

Dos observaciones finales respecto al Cuadro 7 merecen mención. Primera, el volumen de información reservada o confidencial manejada por las dependencias o entidades no ha sido suficientemente cuantificado en este ejercicio por lo cual se tomarán las providencias necesarias para que en una próxima edición del diagnóstico sea posible medir este elemento del índice de complejidad archivística.

La segunda observación se refiere a la notoria diferencia entre el sector paraestatal y el centralizado respecto a la existencia de un archivo histórico. Aproximadamente una en tres de las entidades del sector paraestatal no tienen archivo histórico, mientras que para el sector centralizado la proporción se reduce drásticamente pues es de una en diez.

2.1.3 Liderazgo y prioridad (Bloque 3)

El cuestionario permite extraer ocho dimensiones a través de las cuales es posible formarse una opinión de la prioridad que las dependencias y entidades han otorgado a la cuestión archivística (véase Cuadro 8). En buena medida la prioridad se refleja en el nivel escalafonario

otorgado a los responsables de los archivos y el apoyo que reciben de los mandos superiores.

A pesar de que existen diferencias sustanciales entre los distintos organismos, los datos presentados en el Cuadro 8 son contundentes en el sentido de que en general las dependencias y entidades tienen un gran espacio para subirle la prioridad a la gestión archivística y generar las condiciones institucionales apropiadas a efecto de que los responsables de los archivos puedan ejercer su liderazgo. Si bien la mayoría de los responsables de las áreas coordinadoras de archivos tienen nombramiento oficial, el patrón que impera es el de responsables con nivel escalafonario menor a director, los cuales típicamente tienen asignadas otras tareas además de la gestión archivística. Alrededor del 80% de las entidades o dependencias han asignado responsables del área de archivos de tiempo parcial, los cuales en promedio dedican entre la mitad y un tercio de sus jornadas laborales a la gestión archivística.

Otro aspecto evidente en los datos del Cuadro 8 es el parco apoyo institucional acordado a la mejora de los archivos. En opinión de los responsables de archivos, la mayoría de las unidades administrativas al interior de sus dependencias y entidades no consideran alta o muy alta la prioridad que tiene para ellos la organización de los archivos, mientras que los programas de incentivos para mejorar los archivos son prácticamente inexistentes.

Es importante mencionar que en un futuro ejercicio se incorporarán reactivos con el objeto de determinar una relación entre la complejidad archivística y el liderazgo y prioridad de los responsables de los archivos.

Cuadro 8.
Dimensiones que denotan el liderazgo y prioridad que las dependencias y entidades han otorgado a la gestión archivística.

DIMENSIÓN	CENTRALIZADOS	DESCONCENTRADOS	DESCENTRALIZADOS	EMPRESAS DE PARTICIPACION ESTATAL	OTRAS PARAESTATALES
1. Porcentaje de responsables del área coordinadora de archivos que tiene nombramiento oficial del titular de la entidad o dependencia.	62.5	57.1	74.0	78.0	80.0
2. Porcentaje de responsables del área coordinadora de archivos que tienen nivel de director o superior.	25.0	48.3	14.3	0.0	20.0
3. Porcentaje de responsables del área coordinadora de archivos que se dedican exclusivamente a la labor archivística.	18.8	14.3	22.1	22.0	20.0
4. Para responsables del área de archivo que tienen otras responsabilidades, porcentaje de sus jornadas laborales que dedican a la actividad archivística (promedio).	51.4	51.1	39.7	27.2	32.1
5. Porcentaje de responsables del área de archivo que califican como muy alta o alta la prioridad que tiene la organización de los archivos para las unidades administrativas de la institución.	35.7	42.8	23.3	17.1	33.3
6. Porcentaje de responsables del archivo de concentración que tienen nombramiento oficial del titular de la entidad o dependencia.	62.5	42.9	54.5	56.1	60.0
7. Porcentaje de responsables del área de archivo que reportaron apoyo institucional para el diseño y elaboración de todos los instrumentos de control y consulta archivística.	37.5	17.9	32.5	34.1	13.3
8. Porcentaje de entidades o dependencias con algún incentivo para el archivo mejor organizado o conservado.	0.0	0.0	1.3	0.0	0.0

2.1.4 Competencia profesional (Bloque 4)

De acuerdo con datos de la ANUIES la oferta de educación superior en el país para Archivonomía y Ciencias de la Información se limita a cuatro programas de licenciatura y dos de maestría. En contraste, la oferta educativa para otras licenciaturas de donde tradicionalmente se nutre el sector público incluye 56 programas para Derecho,⁹ 59 para Economía y 32 para Ciencia Política o Administración Pública. En ese contexto, los datos mostrados en el Cuadro 9 aunque problemáticos no son inesperados. Para todas las dependencias y entidades menos de uno de cada cinco responsables de archivos cuentan con estudios con validez oficial en Archivonomía, aunque la inmensa mayoría cuenta con grado de licenciatura o superior en otra carrera. Al momento de su designación, 56% de todos los responsables de archivos no contaban con estudios de Archivonomía ni con experiencia profesional previa en la materia.

El personal de archivos para los niveles subsiguientes incluye también proporciones considerables de personal sin experiencia previa en materia archivística. Sin embargo, los responsables de los archivos de concentración en todas las dependencias y entidades son funcionarios que han desempeñado el puesto por muchos años a juzgar por el promedio mínimo de antigüedad que es de 7.3 años. Al promulgarse los *Lineamientos* en febrero del 2004, las dependencias y entidades típicamente seleccionaron personal de las áreas de archivos hasta entonces existentes para desempeñar el cargo de responsable de archivo de concentración, mientras que para el cargo de responsable del área de archivos con frecuencia la designación recayó en personal no previamente asociado con las áreas de archivo.

⁹ Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES). Catálogo de Carreras de Licenciatura en Universidades e Institutos Tecnológicos 2004. http://www.anui.es.mx/servicios/c_licenciatura/index2.php

Cuadro 9.
Competencia profesional del personal asignado al área de archivos.

DIMENSIÓN	CENTRALIZADOS	DESCONCENTRADOS	DESCENTRALIZADOS	EMPRESAS DE PARTICIPACIÓN ESTATAL	OTRAS PARAESTATALES
1. Porcentaje de responsables del área de archivos con grado de licenciatura o superior.	75.0	100.0	82.9	85.4	86.6
2. Porcentaje de responsables del área de archivos que cuentan con estudios de validez oficial en la carrera de Archivonomía.	25.0	14.3	24.7	4.9	20.0
3. Promedio de antigüedad de los responsables del área de archivo como coordinadores.	5.6	2.4	2.9	2.4	2.4
4. Porcentaje de responsables del área de archivos que contaban con experiencia en materia archivística (sector público o privado) antes de ocupar puesto actual.	56.3	35.7	42.9	22.0	46.7
5. Porcentaje de responsables de los archivos de concentración que tienen experiencia en archivística.	87.5	57.1	61.0	39.0	60.0
6. Promedio de antigüedad de los responsables del archivo de concentración en ese puesto.	10.7	8.5	9.2	7.3	15.4
7. Porcentaje del personal operativo asignado al archivo de concentración con experiencia en archivística.	50.0	28.6	37.7	14.6	50.0
8. Porcentaje del personal operativo asignado al área de archivos con grado de licenciatura o superior.	25.8	41.9	34.4	62.5	62.9

2.1.5 Capacitación (Bloque 5)

El esfuerzo de capacitación que han llevado a cabo las dependencias y entidades ha sido intenso. Aunque entre un tercio y un cuarto carecen aún de un programa explícito de capacitación y asesoría en materia archivística (véase Cuadro 10) 95.5% de las entidades o dependencias reportaron al menos un evento de capacitación.

Para todas las instituciones, la capacitación se ha centrado fundamentalmente en el diseño y elaboración de instrumentos de control archivístico, con entre 60 y 80% de las dependencias y entidades reportando uno o más cursos para cada tipo de instrumento. El contraste con la capacitación en la organización y conservación de documentos electrónicos es notorio: solamente entre un cuarto y un tercio de dependencias o entidades han recibido capacitación en esta materia, aunque el promedio de cursos entre las que sí recibieron capacitación es similar al promedio de cursos para las otras materias.

En cuanto a capacitadores, las dos fuentes principales han sido el Archivo General de la Nación (AGN) y el IFAI. Del total de dependencias y entidades 44.6% ha recibido al menos un curso del AGN y del IFAI. La cobertura del AGN alcanzó 68.9% de las entidades o dependencias, mientras que la cobertura del IFAI fue del 53.1%. Por tipo de sector (véase Cuadro 11), el AGN, es por mucho, el capacitador principal de la administración pública centralizada, mientras que en el sector paraestatal tienen participaciones similares el IFAI y el AGN. La capacitación por empresas privadas sobresale entre los organismos descentralizados y, en menor grado, entre los organismos desconcentrados.

2.1.6 Calidad del marco regulatorio y del regulador (Bloque 6)

El cuestionario incluyó cinco preguntas relativas a la percepción de las entidades sobre la claridad del marco normativo archivístico, en particular los *Lineamientos* y los *Instructivos*. Una de las preguntas es

genérica y cuatro inquieran específicamente en relación a la regulación sobre instrumentos archivísticos. Como se muestra en el Cuadro 12, menos de la mitad de instituciones se declararon enteramente satisfechos con la claridad en general de los *Lineamientos*, con el grado de insatisfacción notoriamente más elevado entre empresas de participación estatal. Respecto a la regulación instrumento por instrumento, la apreciación es similar. Salvo dos excepciones, la mayoría de las entidades consideró la falta de claridad en la regulación como un problema en el diseño y elaboración del instrumento respectivo, con proporciones alarmantemente altas entre algunas entidades del sector paraestatal.

En sí misma la insatisfacción de las dependencias y entidades con el marco normativo es un problema y obstáculo para la consecución de los objetivos regulatorios. Sin embargo, la falta de claridad percibida en la regulación no necesariamente implica deficiencias o ambigüedades en el contenido regulatorio. En parte, la falta de claridad aducida puede ser resultado de la impericia profesional en materia archivística por parte de los regulados, y en ese contexto el remedio apropiado consiste no en el cambio regulatorio sino en la profesionalización del personal archivístico y la capacitación. Eso no obsta para que el marco normativo efectivamente pueda requerir modificaciones que lo mejoren sustancialmente. A este respecto cabe distinguir entre mejoras para clarificar contenido y mejoras para eliminar ineficiencias regulatorias. En el primer caso se trata de un problema de incertidumbre, donde el objetivo regulatorio aparece ambiguo o incluso contradictorio con otros objetivos. En el segundo caso, el objetivo regulatorio es problemático en sí mismo al ocasionar costos mayores a los beneficios que genera. Los datos arrojados por el cuestionario no permiten delimitar las diversas problemáticas mencionadas en relación con la calidad del marco regulatorio, y sin duda esta cuestión debe recibir atención en iteraciones sucesivas de aplicación del cuestionario o en otros contextos evaluatorios.

Cuadro 10.
Capacitación por materia archivística.

DIMENSION		CENTRALIZADOS	DESCONCENTRADOS	DESCENTRALIZADOS	EMPRESAS DE PARTICIPACIÓN ESTATAL	OTRAS PARAESTATALES
1. Porcentaje de entidades o dependencias que cuentan con un programa de capacitación y asesoría archivística.		75.0	75.0	70.1	70.7	66.7
<hr/>						
2. Entidades o dependencias que recibieron capacitación y / o asesoría para el diseño y elaboración de su cuadro general de clasificación archivística.		81.2	79.3	88.3	87.8	80.0
	% que recibieron cursos	1.5	1.8	1.9	1.7	1.8
<hr/>						
3. Entidades o dependencias que recibieron capacitación y / o asesoría para el diseño y elaboración de su catálogo de disposición documental.		81.2	61.4	80.5	90.2	80.0
	% que recibieron cursos	1.5	2.1	1.8	1.5	1.7
<hr/>						
4. Entidades o dependencias que recibieron capacitación y / o asesoría para el diseño y elaboración de su inventario general por expediente.		81.2	67.9	71.4	63.4	66.7
	% que recibieron cursos	1.3	1.8	1.7	1.4	1.7
<hr/>						
5. Entidades o dependencias que recibieron capacitación y / o asesoría para el diseño y elaboración de su guía simple de archivos.		87.5	61.4	80.5	73.2	63.3
	% que recibieron cursos	1.4	1.8	1.7	1.5	1.7
<hr/>						
6. Entidades o dependencias que recibieron capacitación y/o asesoría en materia de organización y conservación de documentos electrónicos.		31.2	39.3	33.8	31.7	26.7
	Promedio cursos	1.2	1.4	1.7	1.2	1.3

Cuadro 11.
Capacitadores externos utilizados por las dependencias y entidades.

DIMENSIÓN	CAPACITADOR	CENTRALIZADOS		DESCONCENTRADOS	DESCENTRALIZADOS	EMPRESAS DE PARTICIPACIÓN ESTATAL	OTRAS PARAESTATALES
1. Porcentaje de entidades o dependencias que recibieron capacitación y/o asesoría para el diseño y elaboración de su cuadro general de clasificación archivística.	IFAI	18.8		50.0	49.4	46.3	46.7
	AGN	75.0		57.1	59.7	65.9	60.0
	Em. Pr.*	12.5		32.1	42.9	22.0	33.3
	Inst. Ac.**	12.5		10.7	7.8	7.3	33.3
2. Porcentaje de entidades o dependencias que recibieron capacitación y/o asesoría para el diseño y elaboración de su catálogo de disposición documental.	IFAI	18.8		53.6	41.6	39.0	40.0
	AGN	81.3		57.1	53.2	68.3	60.0
	Em. Pr.*	12.5		25.0	39.0	19.5	33.3
	Inst. Ac.**	12.5		14.3	7.8	7.3	26.7
3. Porcentaje de entidades o dependencias que recibieron capacitación y/o asesoría para el diseño y elaboración de su inventario general por expediente.	IFAI	25.0		46.4	41.6	31.7	46.7
	AGN	68.8		50.0	39.0	41.5	40.0
	Em. Pr.*	12.5		17.9	29.9	12.2	26.7
	Inst. Ac.**	6.3		10.7	7.8	2.4	26.7
4. Porcentaje de entidades o dependencias que recibieron capacitación y/o asesoría para el diseño y elaboración de su guía simple de archivos.	IFAI	18.8		46.4	45.5	34.1	53.3
	AGN	87.5		50.0	49.4	53.7	72.7
	Em. Pr.*	0.0		21.4	31.2	17.1	46.7
	Inst. Ac.**	0.0		10.7	10.4	2.4	26.7
5. Porcentaje de entidades o dependencias que recibieron capacitación y/o asesoría en materia de organización y conservación de documentos electrónicos.	IFAI	0.0		21.4	14.3	4.9	14.3
	AGN	31.3		17.9	22.1	24.4	37.5
	Em. Pr.*	0.0		10.7	14.8	4.9	6.7
	Inst. Ac.**	6.3		3.6	13.2	4.9	0

*Em. Pr.=Empresa privada; Inst. Ac.=Institución Académica

Cuadro 12.
Opinión de la regulación y del regulador.

DIMENSION	CENTRALIZADOS	DESCONCENTRADOS	DESCENTRALIZADOS	EMPRESAS DE PARTICIPACION ESTATAL	OTRAS PARAESTATALES
1. Porcentaje de dependencias y entidades que CONSIDERAN MUY CLAROS los Lineamientos generales para la organización y conservación de los archivos de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.	43.8	39.3	37.7	26.8	40.0
2. Porcentaje de dependencias y entidades que NO CONSIDERARON la falta de claridad en los Lineamientos como problema en el diseño y elaboración de su catálogo de disposición documental .	37.5	46.4	40.3	41.5	13.3
3. Porcentaje de dependencias y entidades que NO CONSIDERARON la falta de claridad en los <i>Instructivos</i> como problema en el diseño y elaboración de su catálogo de disposición documental .	37.5	57.1	49.4	36.6	13.3
4. Porcentaje de dependencias y entidades que NO CONSIDERARON la falta de claridad en los Lineamientos como problema en el diseño y elaboración de su inventario general por expediente .	50.0	46.4	37.7	26.8	20.0
5. Porcentaje de dependencias y entidades que NO CONSIDERARON la falta de claridad en los Lineamientos como problema en el diseño y elaboración de su simple de archivos .	43.8	35.7	44.2	31.7	20.0
6. Calificación de los servicios brindados por los servidores públicos del IFAI a las entidades y dependencia en materia de organización y conservación de archivos. (En una escala del 1 al 10 donde 1 denota servicios pésimos y 10 servicios competentes y expeditos)	Media	7.4	7.7	8.2	8.5
	Mediana	7.5	8.0	8.0	9.0

En sí misma, la insatisfacción de las dependencias y entidades con el marco normativo es un problema y obstáculo para la consecución de los objetivos regulatorios.

2.1.7 Recursos (Bloque 7)

Las variables del bloque de recursos se reúnen en cuatro grupos: presupuesto, personal, infraestructura física e infraestructura informática. Estrictamente todos los grupos tienen que ver con aspectos presupuestarios, pero el cuestionario adoptó la división tradicional entre flujo (presupuesto anual), personal y acervo de activos. Subsana deficiencias en activos o personal evidentemente tiene implicaciones presupuestales futuras, mientras que deficiencias existentes en infraestructura o personal reflejan recursos presupuestales insuficientes en ejercicios pasados.

2.1.7.1 Presupuesto

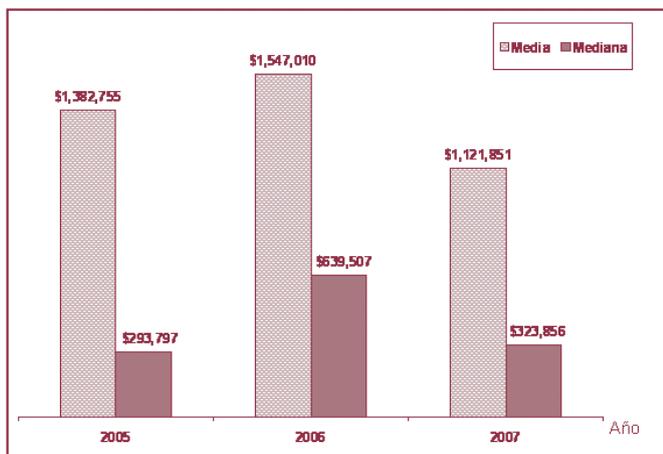
El desconocimiento de los montos presupuestales programados o ejercidos es patente entre los responsables de las áreas de archivo de la gran mayoría de instituciones (véase el Cuadro 13).

Solamente una de cada ocho dependencias y una de cada tres entidades del sector paraestatal reportaron los presupuestos del área de archivos para los años fiscales 2005, 2006 y 2007. Una proporción considerable de responsables de las áreas de archivo —entre la mitad y un cuarto— no contestaron la pregunta de si su presupuesto actual es suficiente para desarrollar las funciones y responsabilidades archivísticas asignadas. Entre los responsables de archivo que sí tuvieron una opinión a este respecto, entre dos terceras partes y tres cuartas partes opinaron que el presupuesto es insuficiente (véase dimensiones 2 y 3 del Cuadro 13). Entre el subconjunto de responsables de áreas que consideraron el presupuesto como insuficiente, proporciones considerables (entre 16% y 43%, dependiendo del tipo de institución)

no tuvieron respuesta a la pregunta sobre el aumento presupuestal necesario para empatar responsabilidades con recursos.

Las tasas bajas de respuesta a las preguntas sobre presupuesto sugieren cautela respecto a la representatividad de los estimadores obtenidos para la distribución y tendencias de los presupuestos asignados a las áreas de archivos en los últimos tres ejercicios fiscales. La Figura 1 muestra la media y mediana presupuestal por año para 50 entidades o dependencias.

Figura 1.
Presupuesto para las Áreas de Archivo de dependencias y entidades*.



*Basada en 50 dependencias y entidades que reportaron presupuesto para los tres años. Cantidades en pesos del 2005.

Los datos de la Figura 1 sugieren que 2006 fue un año atípico comparado con 2005 y 2007. La diferencia es particularmente pronunciada en la mediana presupuestal, la cual experimentó una reducción de casi 50% entre 2006 y 2007. Por otro lado, la gran diferencia entre la media y mediana para los tres años refleja la existencia de unas cuantas dependencias y entidades con recursos muy por arriba del presupuesto para la mayoría de las instituciones. Finalmente, el aumento presupuestal solicitado para hacer frente a las

Cuadro 13.
Situación presupuestal de dependencias y entidades.

DIMENSIÓN	CENTRALIZADOS	DESCONCENTRADOS	DESCENTRALIZADOS	EMPRESAS DE PARTICIPACIÓN ESTATAL	OTRAS PARAESTATALES
1. Porcentaje de entidades o dependencias que reportaron sus presupuestos para la organización de archivos para los años 2005, 2006 y 2007.	12.5	25.0	25.0	36.6	40.0
2. Porcentaje de entidades o dependencia que contestaron la pregunta de si es suficiente el presupuesto asignado este año para desarrollar sus funciones y responsabilidades archivísticas.	50.0	75.0	72.7	72.2	64.3
3. Dentro de los que contestaron la pregunta anterior, porcentaje que consideró insuficiente el presupuesto asignado.	75.0	85.7	76.8	72.2	64.3
4. Dentro de los que consideraron el presupuesto insuficiente, porcentaje que respondió a la pregunta sobre el aumento necesario en el presupuesto (términos porcentuales).	66.7	83.3	76.7	76.9	57.1
5. Aumento porcentual en el presupuesto requerido por las dependencias y entidades que contestaron la pregunta 4.	Media	122.7	128.7	105.6	68.8
	Mediana	40.0	100.0	100.0	50.0

responsabilidades asignadas oscila entre la mitad y el doble del presupuesto para 2007.

2.1.7.2 Personal

El déficit en recursos humanos en general aducido por los responsables de archivos es palpable en dependencias y entidades. En el sector centralizado la gran mayoría de dependencias tiene personal operativo asignado de tiempo completo al área de archivo (87.5%), por el contrario en el sector paraestatal esa proporción es mucho menor, particularmente para las empresas de participación estatal (véase Cuadro 14).

El número promedio de empleados que prestan sus servicios en los archivos de concentración en el sector centralizados es de 4, y en las instituciones del sector paraestatal el número promedio es de 2. La gran mayoría en ambos tipos de instituciones consideran necesario un aumento por lo menos del doble en el número del personal de apoyo con que cuentan actualmente.

2.1.7.3 Infraestructura física

El cuestionario incluyó preguntas específicas sobre los inmuebles que albergan los archivos, las condiciones de dichos inmuebles, su mobiliario, y las medidas de conservación adoptadas para el resguardo de los expedientes. Las preguntas se formularon separadamente para cada tipo de archivo.

Las dependencias y entidades reportan en general insuficiente espacio físico y equipo de oficina, particularmente entre organismos desconcentrados (ver Cuadro 15). Las áreas exclusivas para expedientes con información clasificada son la excepción más que la regla en todas las entidades o dependencias.

El detalle de las condiciones de inmuebles y mobiliario se presenta en el Cuadro 16 para los archivos de trámite, en el Cuadro 17 para los archivos de concentración y en el Cuadro 18 para los archivos históricos.

Cuadro 14.
Personal operativo asignado a las Áreas de Archivo

DIMENSIÓN	CENTRALIZADOS	DESCONCENTRADOS	DESCENTRALIZADOS	EMPRESAS DE PARTICIPACIÓN ESTATAL	OTRAS PARAESTATALES
1. Porcentaje de dependencias y entidades que tienen personal operativo de apoyo asignado al archivo de concentración.	87.5	60.7	57.1	34.1	53.3
2. Personal operativo de apoyo asignado al archivo de concentración.	Media	7.4	6.3	1.7	4.7
	Mediana	4.0	2.5	3.0	2.0
3. Porcentaje de dependencias y entidades que consideran suficiente el personal operativo de apoyo asignado al archivo de concentración.	18.8	14.3	20.8	36.8	20.0
4. Personal operativo de apoyo adicional solicitado para el archivo de concentración.	Media	4.9	3.6	2.1	4.3
	Mediana	4.0	4.5	3.0	2.0
5. Porcentaje de entidades y dependencias que consideran suficientes en general los recursos humanos asignados al área de archivos.	0.0	7.1	10.4	24.4	27.3

Cuadro 15.
Condiciones generales de la Infraestructura general de las áreas de archivo, dependencias y entidades.

ORGANISMO	% DEPENDENCIAS Y ENTIDADES CON ESPACIO EXCLUSIVO PARA EXPEDIENTES CLASIFICADOS	% DEPENDENCIAS Y ENTIDADES CON RECURSOS SUFICIENTES	
		Espacio físico	Equipo oficina
Centralizados	37.5	37.5	43.8
Desconcentrados	32.1	14.3	25.0
Descentralizados	44.2	29.9	31.3
Empresas de participación estatal	34.1	34.1	41.5
Otras paraestatales	20.0	26.7	33.3

La proporción de dependencias y entidades que cuentan con infraestructura para la conservación y custodia de los expedientes oscilan alrededor del 50% respecto de sistemas contra incendio y sistemas de vigilancia, y típicamente por debajo del 20% con respecto de sistemas de control de humedad y temperatura, aún en el caso de los archivos históricos.

El Cuadro 19 muestra algunas métricas aplicables a los archivos de concentración. Destaca la profunda heterogeneidad en el tamaño de los archivos, por tipo de sector y al interior del sector paraestatal. Por tipo de medio de soporte documental, el papel constituye más del 90% en todas las dependencias y entidades.

Cuadro 16.
Archivo tramite, Infraestructura básica.

DIMENSION	CENTRALIZADOS	DESCONCENTRADOS	DESCENTRALIZADOS	EMPRESAS DE PARTICIPACION ESTATAL	OTRAS PARAESTATALES	
1. Porcentaje de dependencias y entidades que cuentan con espacios diseñados y destinados exclusivamente para la recepción, organización y resguardo temporal de los expedientes.	75.0	57.1	61.0	73.2	86.7	
2. Porcentaje de dependencias y entidades que cuentan actualmente con área o inmueble suficiente para el resguardo temporal de los expedientes.	62.5	42.9	54.5	61.0	60.0	
3. Porcentaje de dependencias y entidades con estado de conservación MUY BUENO O BUENO del área o inmueble con el que cuentan para el resguardo temporal de los expedientes.	68.8	39.2	57.2	61.0	73.3	
4. Porcentaje de dependencias y entidades que cuentan actualmente con mobiliario suficiente para el resguardo temporal de los expedientes.	37.5	32.1	50.6	41.5	46.7	
5. Porcentaje de dependencias y entidades con estado de conservación MUY BUENO O BUENO del mobiliario con el que cuentan para el resguardo temporal de los expedientes.	50.0	42.8	52.0	66.1	60.0	
6. Porcentaje de dependencias y entidades que cuentan actualmente con contenedores suficientes para el resguardo temporal de los expedientes.	50.0	39.3	53.2	53.7	33.3	
7. Porcentaje de dependencias que en sus áreas de archivo cuentan con:	18.8	3.6	7.8	7.3	13.3	
	Control de temperatura	3.6	7.8	7.3	6.7	
	Sistema contra incendio	50.0	46.4	39.0	31.7	53.3
	Sistema de vigilancia	50.0	35.7	40.3	41.5	46.7

Cuadro 17.
Archivo de concentración, Infraestructura básica.

DIMENSIÓN	CENTRALIZADOS	DESCONCENTRADOS	DESCENTRALIZADOS	EMPRESAS DE PARTICIPACIÓN ESTATAL	OTRAS PARAESTATALES
1. Porcentaje de dependencias y entidades que cuentan con espacios diseñados y destinados exclusivamente para la recepción, organización y resguardo temporal de los expedientes.	81.3	75.0	63.6	73.2	83.3
2. Porcentaje de dependencias y entidades que cuentan actualmente con área o inmueble suficiente para el resguardo temporal de los expedientes.	62.5	35.7	48.1	58.5	66.7
3. Porcentaje de dependencias y entidades con estado de conservación MUY BUENO O BUENO del área o inmueble con el que cuentan para el resguardo temporal de los expedientes.	50.1	35.7	37.7	39.0	60.0
4. Porcentaje de dependencias y entidades que cuentan actualmente con mobiliario suficiente para el resguardo temporal de los expedientes.	31.3	28.6	23.9	29.3	40.0
5. Porcentaje de dependencias y entidades con estado de conservación MUY BUENO O BUENO del mobiliario con el que cuentan para el resguardo temporal de los expedientes.	43.8	39.3	38.0	31.7	46.6
6. Porcentaje de dependencias y entidades que cuentan actualmente con contenedores suficientes para el resguardo temporal de los expedientes.	56.3	32.1	33.8	41.5	33.3
7. Porcentaje de dependencias que en sus áreas de archivo cuentan con:	18.8	3.6	7.8	7.3	33.3
	12.5	3.6	7.8	7.3	13.3
	50.0	46.4	38.0	31.7	6.7
	50.0	35.7	40.3	41.5	53.3

Cuadro 18.
Archivo Histórico*, Infraestructura básica.

DIMENSIÓN	CENTRALIZADOS	DESCONCENTRADOS	DESCENTRALIZADOS	EMPRESAS DE PARTICIPACIÓN ESTATAL	OTRAS PARAESTATALES
1. Porcentaje de dependencias y entidades que cuentan con espacios diseñados y destinados exclusivamente para la recepción, organización y resguardo definitivo de los expedientes.	71.4	75.0	46.5	56.5	50.0
2. Porcentaje de dependencias y entidades que cuentan actualmente con área o inmueble suficiente para el resguardo definitivo de los expedientes.	71.4	41.7	48.8	56.5	50.0
3. Porcentaje de dependencias y entidades con estado de conservación MUY BUENO O BUENO del área o inmueble con el que cuentan para el resguardo definitivo de los expedientes.	57.2	50.0	44.2	30.4	50.0
4. Porcentaje de dependencias y entidades que cuentan actualmente con mobiliario suficiente para el resguardo definitivo de los expedientes.	57.1	25.0	44.2	34.8	37.5
5. Porcentaje de dependencias y entidades con estado de conservación MUY BUENO O BUENO del mobiliario con el que cuentan para el resguardo definitivo de los expedientes.	57.2	50.0	41.8	43.4	62.5
6. Porcentaje de dependencias y entidades que cuentan actualmente con contenedores suficientes para el resguardo definitivo de los expedientes.	57.3	41.7	39.5	39.1	50.0
7. Porcentaje de dependencias que en sus áreas de archivo cuentan con:	Control de humedad	14.3	8.3	17.4	37.5
	Control de temperatura	14.3	8.3	13.0	12.5
	Sistema contra incendio	57.1	50.0	46.5	26.1
	Sistema de vigilancia	57.1	58.3	46.5	39.1
			46.5		100.0

*Porcentajes basados en el total de dependencias o entidades que cuentan con archivo histórico o que están en proceso de crearlo.

Cuadro 19.
Archivo de concentración, condiciones particulares.

DIMENSIÓN	CENTRALIZADOS	DESCONCENTRADOS	DESCENTRALIZADOS	EMPRESAS DE PARTICIPACIÓN ESTATAL	OTRAS PARAESTATALES	
1. Porcentaje de entidades o dependencias que cuentan con instalaciones diseñadas específicamente para albergar su archivo de concentración.	50.0	14.3	28.6	34.1	53.3	
	Media	1,285.4	1,636.8	1,334.4	312.9	1,837.6
2. Área total del espacio que alberga el Archivo de Concentración (metros cuadrados).	Mediana	650.0	670.0	400.0	100.0	1,500.0
	% que reporta	62.5	28.6	35.1	41.5	33.3
3. Volumen Total de Expedientes en el Archivo de Concentración (metros lineales).	Media	159,236.5	14,907.6	23,356.4	2,405.2	5,614.4
	Mediana	3,600	1,081.0	900.0	280.0	4,332.0
	% que reporta	81.3	64.3	71.4	68.3	80
4. Porcentaje del volumen del Archivo de Concentración por tipo de soporte documental.	Papel	91.5	91.0	94.9	93.6	96.6
	Electrónico	6.6	7.4	3.8	5.0	2.7
	Sonoro	0.0	0.7	0.4	0.6	0.0
	Visual	1.9	0.9	0.9	0.9	0.7

2.1.7.4 Infraestructura informática

Solamente 26 dependencias y entidades reportaron presupuesto asignado específicamente para la adquisición de software para la gestión archivística. Entre estas dependencias y entidades hubo algunas inversiones cuantiosas, particularmente en algunos organismos desconcentrados y algunas dependencias del sector centralizado (ver Cuadro 20).

Cuadro 20.
Dependencias y entidades que reportaron presupuesto para el desarrollo o adquisición de software para la administración de archivos (2004).

ORGANISMO	% QUE REPORTÓ PRESUPUESTO	PRESUPUESTO	
		Media	Mediana
Centralizado	12.5	\$ 2,967,806	\$ 2,967,806
Descentralizados	15.6	\$ 1,654,032	\$ 660,500
Desconcentrados	14.3	\$ 8,205,917	\$ 4,250,000
Empresas de participación estatal	12.2	\$ 369,838	\$ 80,000
Otras paraestatales	20.0	\$ 510,493	\$ 21,479

A pesar del porcentaje bajo de dependencias y entidades que reportaron presupuesto específico para software, poco más de un tercio aseguran utilizar alguna herramienta informática para la organización y descripción de los documentos de archivo (véase Cuadro 21). Con la notable excepción de algunas entidades paraestatales, la proporción de dependencias y entidades que han proporcionado a sus áreas de archivo acceso a Internet y a la red interna de la institución es alrededor del 50%.

Acaso las carencias de hardware y de acceso a Internet expliquen la baja utilización de un sistema informático denominado SICCA (Sistema Automatizado de los Instrumentos de Consulta y Control Archivístico), desarrollado por el IFAI y puesto a disposición de las dependencias y entidades para la elaboración de los instrumentos de consulta y control archivístico. Del total de dependencias y entidades, 41.5% reportaron haber utilizado el SICCA pero solamente 22.7% reportaron utilizar

actualmente el SICCA para la elaboración del inventario general por expediente. Aunque un grupo nutrido de dependencias y entidades utilizan un sistema alternativo, subsisten 45.7% de instituciones y dependencias que no utiliza ningún sistema informático para la elaboración del inventario general por expediente. La calificación promedio que los usuarios del SICCA le otorgan al sistema es alta (8.3). A pesar de no usarlo, 88 dependencias expresaron una opinión adversa al SICCA (calificación 5.3 en promedio).

2.2 VARIABLES EXPLICATORIAS DEL GRADO DE CUMPLIMIENTO DE LOS REQUERIMIENTOS

La presentación de los resultados de la encuesta en la sección anterior ha puesto de manifiesto un grado considerable de variación en el cumplimiento de requerimientos así como en el contexto institucional en que operan las áreas archivísticas de dependencias y entidades. La variación existe entre sectores (centralizado versus paraestatal) así como al interior del sector paraestatal (por tipo de organismo). La pregunta obligada es si existen factores o contextos institucionales que de manera particular estén estadísticamente correlacionados con el grado de cumplimiento de los requerimientos, y en su caso la contribución relativa a dicha variación de cada uno de esos factores. El análisis en esta sección se aboca a responder esta pregunta, utilizando para ello metodologías estadísticas estándares tales como el ANOVA (análisis de varianza) y el análisis de regresiones.

2.2.1 Índices de cumplimiento de requerimientos

Para medir el grado de cumplimiento de requerimientos por las dependencias y entidades se han creado dos índices, a saber el de cumplimiento de requerimientos básicos (IB) y el de cumplimiento de requerimientos avanzados (IA). Para calcular IB, a cada uno de los 23 requerimientos básicos en el Cuadro 4 se le asignó un puntaje entre

Cuadro 21.
Infraestructura informática, dependencias y entidades.

DIMENSIÓN	CENTRALIZADOS	DESCONCENTRADOS	DESCENTRALIZADOS	EMPRESAS DE PARTICIPACIÓN ESTATAL	OTRAS PARAESTATALES	
1. Porcentaje de dependencias o entidades cuyos archivos de concentración cuentan con:	Computadora o terminal	64.3	71.4	51.2	73.3	
	Acceso a Internet	50.0	51.9	46.3	73.3	
	Acceso a la red interna de la institución	50.0	50.6	46.3	64.3	
	Software para la organización o descripción de documentos de archivo	43.8	35.7	33.8	31.7	40.0
	Sistemas de microfiliación	6.3	0.0	2.6	2.4	26.7
2. Porcentaje de dependencias o entidades que cuentan con medidas técnicas para asegurar los documentos en soporte electrónico respecto a su:	Sistemas de digitalización	12.5	14.3	19.5	14.6	46.7
	Validez	12.5	21.4	16.9	14.6	6.7
	Autenticidad	12.5	21.4	18.2	14.6	6.7
	Confidencialidad	12.5	28.6	23.4	22.0	20.0
	Integridad	12.5	21.4	20.8	26.8	20.0
3. Porcentaje de entidades o dependencias que hacen uso del SICCAs para la elaboración del inventario general por expediente.	Disponibilidad	12.5	25.0	22.1	26.8	13.3
		6.3	14.3	20.8	31.7	13.3
4. Porcentaje de entidades o dependencias que cuentan con suficiente equipo electrónico para realizar su trabajo adecuadamente.		37.5	25.0	27.3	31.7	40.0
5. Porcentaje de entidades o dependencias que cuentan con suficiente software para realizar su trabajo adecuadamente.		31.3	17.9	26.0	24.4	13.3

60 y 100 puntos, dependiendo de su importancia relativa¹⁰. Por cada requerimiento cumplido, la dependencia o entidad recibió el puntaje correspondiente, sumándose al final todos los puntos obtenidos. Así, una entidad o dependencia que cumplió todos los requerimientos recibió un puntaje total de 2030 puntos correspondiente a un IB de 100. El IB, por lo tanto, mide el porcentaje de puntos obtenidos por cada dependencia o entidad relativo al total de puntos posibles.

El valor del IA para cada dependencia o entidad se calculó de manera similar, excepto que en este caso se le asignó a cada uno de los 12 requerimientos avanzados en el Cuadro 5 el mismo puntaje, por considerarlos de igual importancia relativa. A manera de conclusión puede decirse que los índices miden el porcentaje ponderado de requerimientos cumplidos por las dependencias o entidades.

En el Cuadro 22 se muestran la media, la mediana y la desviación estándar del IB y del IA por sector y por tipo de organismo. Respecto del IB el sector centralizado está en promedio 13.3 puntos arriba que el sector paraestatal, y dicha diferencia es estadísticamente significativa. Para el IA ambos sectores tienen prácticamente iguales promedios.

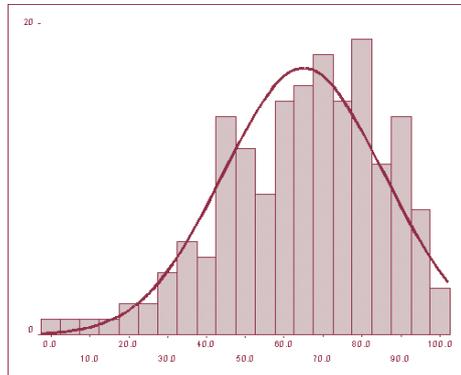
La distribución del IB (véase Figura 2) IA es relativamente simétrica con centro alrededor de 64 puntos. La distribución de IA (no presentada aquí) también es relativamente simétrica con centro alrededor de 33, casi la mitad del centro de IB. Los dos índices están correlacionados positivamente ($r = 0.38$, $p < .001$), lo que implica que dependencias o entidades con el IB arriba del promedio tienden a tener valores del IA también arriba del promedio. Por otra parte, el coeficiente de variación (el cociente de la desviación estándar sobre la media) el cual mide la dispersión relativa de cada índice es sustancialmente menor para el IB que para el IA.

El cuestionario incluyó tres preguntas donde se le pidió a los encuestados evaluar con una calificación de 1 a 10 el estado general

¹⁰ De los 23 requerimientos básicos 10 recibieron 100 puntos, cuatro recibieron 90 puntos, cinco recibieron 80 puntos, tres 70 puntos y solamente uno recibió 60 puntos.

de los archivos de concentración, así como el estado general de los archivos de trámite distinguiendo entre áreas sustantivas y áreas adjetivas de la institución (1 peor estado, 10 más altas condiciones).

Figura 2.
Distribución de Índice Básico, todas las dependencias y entidades.



PERCENTIL	10	25	50	75	90
IB	32.9	50.8	65.3	79.9	89.1

Cuadro 22.
Índices de cumplimiento de requerimientos por sector y tipo de organismo.

SECTOR	ÍNDICE BÁSICO (IB)			ÍNDICE AVANZADO (IA)		
	Media	Mediana	Dev. Est.	Media	Mediana	Dev. Est.
Administración Pública Centralizada	71.0	76.3	19.1	33.1	25.0	21.9
<i>Centralizados</i>	76.4	80.8	15.2	32.8	33.3	24.4
<i>Desconcentrados</i>	68.1	70.4	20.7	33.3	25.0	20.9
Administración Pública Paraestatal	61.3	63.2	21.1	33.1	33.3	20.5
<i>Descentralizados</i>	66.4	68.7	21.3	32.6	33.3	18.6
<i>Empresas de participación estatal</i>	56.0	59.7	18.7	31.9	33.3	21.3
<i>Otras paraestatales</i>	57.4	59.3	24.9	40.0	33.3	26.0
TODOS	63.7	65.3	21.1	33.1	33.3	20.8

La diferencia entre sectores es estadísticamente significativa para IB ($F=9.6$, $p<.05$) pero no para IA ($F<0.001$, $p=0.9$).

Cuadro 23.

Autoevaluación media de las condiciones generales de los archivos de concentración y trámite, por sector y tipo de organismo. (Escala 1 a 10, 1 peor estado, 10 mejor estado)

SECTOR	ARCHIVO CONCENTRACIÓN	ARCHIVO TRÁMITE ÁREAS SUSTANTIVAS	ARCHIVO TRÁMITE ÁREAS ADJETIVAS
Centralizado	7.7	7.3	7.2
<i>Centralizados</i>	7.7	7.4	7.4
<i>Desconcentrados</i>	7.7	7.3	7.1
Paraestatal	7.4	7.2	7.1
<i>Descentralizados</i>	7.5	7.5	7.5
<i>Empresas de participación estatal</i>	7.3	6.8	6.7
<i>Otras paraestatales</i>	7.5	7.2	7.1
TODOS	7.5	7.2	7.2

Las diferencias entre sectores o las diferencias entre organismos no son significativas (en procedimientos ANOVA, $p > 0.34$ para todos los casos).

Como puede apreciarse en el Cuadro 23, la autoevaluación promedio es muy similar en todos los casos, no observándose diferencias significativas entre sectores, organismos o tipos de archivo. En escala porcentual, en la percepción de los responsables de archivos su calificación promedio es de entre el 72% y 75% de un total de 10 puntos. Estos valores son contrastantes con los promedios estimados para el IB y el IA. Sin embargo, en términos de distribución, las medidas de autoevaluación y los índices IB e IA son del todo compatibles. Como se muestra en el Cuadro 24, todas las correlaciones entre las medidas de auto evaluación de la condición general de los archivos y los índices estimados son positivas (significativamente diferente a cero a niveles de .05 o menos), sugiriendo que las entidades o dependencias que se autoevalúan arriba del promedio tienden a tener índices de cumplimiento también arriba del promedio. El Cuadro 24 también muestra las correlaciones entre los índices y otras tres medidas de

auto evaluación de los encuestados en términos de su conocimiento de la normatividad archivística, gestión documental y teoría archivística¹¹. De nuevo las correlaciones de estas tres medidas con los índices IB e IA son positivas y significativamente diferentes de cero ($p < .001$), mostrando la congruencia entre dichos índices y la auto percepción de competencia por los responsables de los archivos.

Cuadro 24.

Coefficientes de correlación entre auto evaluación de archivos y competencia profesional con índices de cumplimiento de requerimientos.

AUTO EVALUACIÓN	ÍNDICE BÁSICO (IB)	ÍNDICE AVANZADO (IA)
Condición Archivo de concentración.	0.286 ($p < .001$)	0.216 ($p = .007$)
Condición archivo de trámite áreas sustantivas.	0.512 ($p < .001$)	0.197 ($p < .014$)
Condición archivo de trámite áreas adjetivas.	0.453 ($p < .001$)	0.165 ($p < .04$)
Conocimiento en normatividad archivística.	.376 ($p < .001$)	.272 ($p < .001$)
Conocimiento en gestión documental.	.343 ($p < .001$)	.279 ($p < .001$)
Conocimiento en teoría archivística.	.276 ($p < .001$)	.170 ($p < .001$)

2.2.2 Contribución relativa de variables explicatorias

Para evaluar el efecto de las variables explicatorias sobre el comportamiento de los índices se llevó a cabo un análisis de regresión. Se exploraron distintas especificaciones del modelo de regresión, eliminando sucesivamente variables estadísticamente no significativas. Los resultados obtenidos para el índice de cumplimiento de requerimientos básicos (IB) se muestran en el Cuadro 25. Las variables explicatorias son cuatro, definidas de la manera siguiente:

¹¹ La calificación promedio en conocimiento de la normatividad, gestión archivística y teoría archivística que los responsables de archivos se auto asignaron fue en promedio de 7.3 sobre 10. No se detectaron diferencias significativas entre sectores o tipo de organismos.

- **Sector.** Es una variable indicativa con el valor de 1 si la institución en cuestión pertenece al sector centralizado, y con valor 0 para todas las demás instituciones.
- **Capacitación.** Es una variable numérica que denota el número total de eventos de capacitación reportados por la entidad o dependencia.
- **Apoyo Institucional.** Es una variable indicativa con el valor 1 para las dependencias y entidades que reportaron apoyo institucional para el diseño y elaboración de todos los instrumentos de control y consulta archivística (véase dimensión 7 del Cuadro 8). Las demás dependencias y entidades tienen asignado valor 0 para esta variable.
- **Prioridad y liderazgo.** Es una variable indicativa con el valor 1 para entidades o dependencias clasificadas como con alta prioridad y liderazgo archivístico y el valor 0 para entidades o dependencias clasificadas como con baja prioridad y liderazgo archivístico. Para clasificar a las dependencias y entidades se creó primero una calificación basada en el siguiente puntaje:
 - Un punto si el responsable del área de archivos tiene nombramiento oficial del titular de la entidad o dependencia;
 - Un punto si el responsable del área de archivos tiene el nivel de director o superior;
 - Un punto si el responsable del área de archivos se dedica exclusivamente a la labor archivística, y
 - Un punto si el responsable del área de archivos calificó como muy alta o alta la prioridad que otorgan a la organización de los archivos las unidades administrativas de la institución.

Entidades o dependencias con puntaje total de 0 ó 1 fueron clasificadas como con baja prioridad y liderazgo archivístico. Las entidades o dependencias con puntaje total 2 o más fueron clasificadas como con alta prioridad y liderazgo archivístico¹².

¹² Cabe resaltar que una sola institución obtuvo 4 puntos, así que en realidad las entidades con "alto liderazgo" se refieren a instituciones con calificaciones de 2 y 3.

Cuadro 25.
Resultados del Análisis de Regresión para Índice Básico, todas las dependencias y entidades.

VARIABLE	COEFICIENTE	ERROR ESTÁNDAR	T	SIGNIFICANCIA
Constante	43.49	3.36	12.96	<0.001
Sector	9.91	3.26	3.04	0.003
Capacitación	1.35	0.34	3.99	<0.001
Apoyo institucional	9.62	3.17	3.03	0.003
Prioridad y liderazgo	7.35	2.97	2.48	0.014

ANOVA de la regresión: $F=13.4$, $p<.001$. $R^2 = .24$

El coeficiente de cada variable denota su efecto sobre IB, manteniendo constante las otras variables. Así, por ejemplo, las instituciones del sector centralizado en promedio tienen 9.91 puntos más en su IB que las instituciones del sector paraestatal, suponiendo que las variables *Capacitación*, *Apoyo institucional* y *Prioridad y liderazgo* tienen valores idénticos para las instituciones de los dos sectores. El efecto agregado de todas las variables sobre IB no es posible visualizarlo en los resultados del Cuadro 25, en buena medida por el hecho de que las variables explicatorias no son necesariamente independientes entre sí. En nuestro caso, la variable *Capacitación* está positivamente correlacionada con las variables *Apoyo institucional*, y *Prioridad y liderazgo*. La implicación de esa correlación se pone de manifiesto al considerar que en el sector paraestatal las instituciones clasificadas con *Apoyo institucional* y *Prioridad y liderazgo* tuvieron en promedio 48% más eventos de *Capacitación* que las instituciones clasificadas sin *Apoyo institucional* y sin *Liderazgo y prioridad* archivística.

El efecto simultáneo de las variables explicatorias sobre IB en dos contextos institucionales específicos se presenta en el Cuadro 26. Estos resultados claramente muestran que un contexto institucional favorable tiene un impacto sustancial en el grado de cumplimiento de los requerimientos archivísticos básicos.

No puede pasar inadvertida la ausencia en los resultados del Cuadro 25 de los bloques de variables que miden la complejidad archivística y

Cuadro 26.
Efecto conjunto de variables explicatorias sobre IB*.

SECTOR	IB PROMEDIO		DIFERENCIA PORCENTUAL
	Sin apoyo institucional y sin prioridad y liderazgo	Con apoyo institucional y con prioridad y liderazgo	
Centralizado	63.9	84.9	33%
Paraestatal	53.6	75.3	41%

*La variable *Capacitación* entra en el cálculo de IB con sus valores promedio para cada tipo de situación en términos de Sector, apoyo institucional y prioridad y liderazgo.

el presupuesto disponible para el área de archivos. Al presentar los resultados para dichos bloques se hizo notar las deficiencias en los datos respectivos, tanto por el porcentaje de no respuesta como por la distribución subyacente de los datos presentados por las dependencias y entidades que sí contestaron las preguntas aludidas. El que no resultaran estadísticamente significativas las variables relativas a la complejidad archivística y la disponibilidad presupuestal más que nada hace evidente la pobreza de la información obtenida para esas variables y subraya la necesidad de contar con información completa y confiable respecto de esas variables. También es preciso notar que la disponibilidad presupuestal impacta las variables explicatorias del Cuadro 26. A final de cuentas el nivel escalafonario del responsable del área de archivos y la oferta de capacitación tienen claramente una manifestación presupuestal. Finalmente, la magnitud del estadístico R^2 del modelo de regresión presentado en el Cuadro 26 es relativamente bajo (24%), lo cual demuestra la necesidad de incorporar variables explicatorias adicionales. Con alta probabilidad, esas variables pertenecen a los bloques de complejidad archivística y recursos presupuestales.

Los índices IB e IA están positivamente correlacionados ($r=.38$, $p<.001$) de tal forma que las entidades o dependencias con valores de IB superiores a la media tienen también valores para el IA arriba de la media. Esta asociación entre el IB y el IA es aplicable para distintos rangos en la distribución de IB como lo muestra el Cuadro 27. Por

ejemplo, el 10% de las dependencias y entidades con el mayor valor del IB, tienen una media de 94.7 para el IB y de 50.9 para el IA. En el otro extremo, el 10% de las dependencias y entidades con el menor valor del IB tienen una media de 23.8 para el IB y de 22.9 para el IA. Así pues, el IB y el IA responden a factores similares aunque obviamente en distinta magnitud. Como consta en el Cuadro 27, para los rangos del 50% hacia arriba la media del IA es aproximadamente la mitad del valor de la media para IB.

Cuadro 27.
Media de IB e IA para distintos rangos de la distribución de IB.

PERCENTIL DE LA DISTRIBUCIÓN DE IB	MEDIA IB	MEDIA IA
Arriba del 90	94.7	50.9
75-90	84.9	40.3
50-75	73.8	32.6
25-50	59.3	30.8
10-25	44.6	25.3
Abajo del 10	23.8	22.9

2.3 RECAPITULACIÓN DE HALLAZGOS

Los resultados presentados en las dos secciones anteriores muestran un grado sustancial de heterogeneidad en la situación actual de los archivos de dependencias y entidades y de la Administración Pública Federal. En términos de cumplimiento de requerimientos archivísticos específicos, se identificaron diferencias entre sectores (Centralizado versus Paraestatal) en lo que concierne al cumplimiento de requerimientos básicos (definidos como requerimientos obligatorios en virtud del marco normativo existente) pero no en lo relativo al cumplimiento de requerimientos avanzados (instrumentos y prácticas archivísticas esenciales desde el punto de vista de mejores prácticas no necesariamente obligatorios de acuerdo con el marco normativo existente). En promedio, el cumplimiento de los requerimientos básicos es del 71.3% para las dependencias del sector centralizado y de 62.5%

para las entidades del sector paraestatal. El cumplimiento promedio de requerimientos avanzados es del 33.2% para ambos sectores.

Los datos relativos a lo que se denominó “complejidad archivística” reflejan también una profunda diversidad al interior de ambos sectores. La complejidad archivística es una función del tamaño de la entidad o dependencia en términos de su número de unidades administrativas, número y tipo de archivos, volumen documental que manejan, así como la proporción de información no pública contenida en sus archivos. Los datos de la encuesta no permiten estimar de manera confiable el grado de diversidad en la complejidad archivística de las instituciones pero fuertemente sugieren que cada una de las variables que miden la complejidad tiene una distribución marcadamente asimétrica, con un puñado de dependencias y entidades con valores desproporcionadamente grandes en relación con la mayoría de las instituciones. Los datos sobre presupuestos ejercidos o programados para las áreas archivísticas proporcionados por las dependencias y entidades fueron particularmente incompletos, con solo 50 dependencias y entidades capaces de reportar sus presupuestos para los años 2005 a 2007. Con base en esos datos —cuya representatividad no puede asegurarse— la disponibilidad presupuestal de la mayoría de las dependencias y entidades fue casi del doble para el año 2006 relativa al año 2005 ó 2007. El presupuesto mediano para 2007 ascendió a 324 mil pesos. La asimetría en la distribución de los presupuestos asignados es también notable. Específicamente para tecnología informática, solamente 26 instituciones reportaron partidas presupuestales.

La mayoría de instituciones reportó insuficiencia de recursos, en particular, personal, infraestructura física e infraestructura informática. Sin embargo, un porcentaje menor de instituciones estuvieron en posibilidad de evaluar sus carencias de infraestructura en términos de aumento presupuestal necesario para abatir las carencias. Entre las que sí se expresaron al respecto, el aumento requerido está en el rango de 50 a 100% de los presupuestos para el 2007.

Una serie de variables en la encuesta permiten evaluar la prioridad asignada al área de archivos por las dependencias y entidades así como el liderazgo que el responsable de archivos está en posibilidades de ejercer al interior de cada institución. Las variables sobre prioridad y liderazgo —tales como el nivel escalafonario del responsable de archivos y la existencia de nombramiento oficial— mostraron que las dependencias y entidades en su mayoría no le han asignado a la cuestión archivística un estatus elevado. Por ejemplo, los responsables del área de archivos que dedican todo su tiempo a la labor archivística es de alrededor del 20%, mientras que los programas de incentivos para mejorar los archivos son prácticamente inexistentes. Menos de la mitad de los responsables de archivo consideran que las unidades administrativas de su institución le asignan una importancia elevada a la organización y conservación de sus archivos.

La formación profesional en Archivonomía es escasa entre los responsables del área de archivos y el personal asignado a dicha área. Entre los responsables de archivo menos de 1 en 5 tienen estudios profesionales en Archivonomía. Al momento de su designación, un poco más de la mitad de los responsables de archivo no contaban con experiencia previa en archivos ni con estudios profesionales en esa materia. En parte esto es resultado de la limitada oferta educativa en el país en Archivonomía y Ciencias de la Información, y el consecuente déficit en graduados de esa especialidad.

El esfuerzo de capacitación reportado por dependencias y entidades ha sido intenso y generalizado, con el AGN y el IFAI representando los dos puntales principales de la capacitación. Por materia, la capacitación más frecuente ha versado sobre el diseño y elaboración de instrumentos de control archivístico y ha sido rala en relación a la organización y conservación de documentos en soporte electrónico.

Para evaluar el efecto de las diferentes variables capturadas por la encuesta sobre el cumplimiento de requerimientos archivísticos se crearon primeramente dos índices para cada entidad o dependencia, uno representa el porcentaje de requerimientos básicos cumplidos —

denominado Índice Básico (IB)—, el otro, el porcentaje de requerimientos avanzados cumplidos, —denominado Índice Avanzado (IA)—. Las distribuciones del IB y el IA resultaron relativamente simétricas con valores medios de 66.5 y 33.2, respectivamente. Los índices calculados son enteramente consistentes con varias medidas de auto evaluación en general incluidas en la encuesta.

Un análisis de regresión identificó cuatro variables explicatorias del patrón de variación de IB, a saber: sector (centralizado o paraestatal), número de eventos de capacitación reportados por la institución, apoyo institucional para la elaboración de todos los instrumentos de control y gestión archivística (*Sí o No*) y prioridad y liderazgo (*alta o baja*) en función del puntaje obtenido por satisfacer ciertos criterios asociados con la prioridad asignada a la materia archivística por las instituciones. El efecto agregado de las variables explicatorias sobre IB es sustancial: dentro del sector centralizado, organismos que brindaron apoyo institucional al área archivística y que asignaron alta prioridad a la cuestión archivística tuvieron en promedio un IB 33% por arriba de las organismos que ni brindaron apoyo ni priorizaron la labor archivística. El efecto fue aún mayor en el sector paraestatal, donde la diferencia fue del 41%.

El hecho de que las variables relativas al presupuesto asignado y a la complejidad archivística no hayan figurado entre las variables explicatorias no significa que dichas variables sean irrelevantes. Más bien refleja las deficiencias en los datos, tanto por el número de respuestas vacías como por las características subyacentes de la distribución de los datos proporcionados.

CAPÍTULO 3. RECOMENDACIONES

Con limitaciones y acotaciones importantes, los resultados presentados en el Capítulo 2 constituyen un primer indicador útil de la situación general que guardan los archivos de la Administración Pública Federal. Las estadísticas y análisis reportados en el Capítulo 2 sugieren la implementación en el corto plazo de algunas medidas de política pública y, en el mediano plazo, sirven como un punto de referencia para evaluar avances en el futuro. La utilidad de una encuesta del tipo analizado en este reporte se magnifica cuando se aplica de manera periódica con mejoras sucesivas en la estructuración y contenido de las preguntas, así como mejoras en la calidad y completitud de las respuestas proporcionadas por los encuestados.

3.1 MEDIDAS DE POLÍTICA PÚBLICA

Tres acciones básicas viables de implementación en el corto plazo pueden contribuir a la mejora en el cumplimiento de requerimientos archivísticos por dependencias y entidades. La primera tienen que ver con lo que se denomina capacitación selectiva, la segunda concierne a la prioridad acordada a la función archivística y a la conservación de los archivos, y la tercera se refiere a la profesionalización del personal asignado al área de archivos.

3.1.1 Capacitación selectiva

La capacitación fue identificada como una de las bases de avance entre instituciones con alto grado de cumplimiento de requerimientos archivísticos. Aunque en general la capacitación ha sido intensa, alrededor de 20% de las instituciones reportaron cuatro o menos eventos de capacitación para diversas materias, menos de la mitad de la capacitación recibida en promedio por todas las dependencias y entidades. Un programa de capacitación dirigido específicamente a instituciones que hasta ahora no se han beneficiado de cursos y talleres sobre distintas problemáticas archivísticas, con alta probabilidad sería bienvenido por dichas instituciones y ciertamente tiene la expectativa de generar una alta tasa de retorno.

A efecto de maximizar el retorno de esta capacitación selectiva sería aconsejable definir la agenda de capacitación en función de las necesidades concretas de las instituciones participantes. Se hizo notar en el Capítulo 2 que tanto el AGN como el IFAI han sido los dos puntales de la capacitación, ambos con coberturas amplias en toda la Administración Pública Federal. Con un programa de capacitación conjuntamente diseñado y acordado, el AGN y el IFAI estarían en posibilidades de aumentar la cobertura y eficiencia de sus actividades de capacitación, así como asegurar la homogeneidad de contenidos y enfoques archivísticos en cursos y talleres, independientemente de la fuente de capacitación.

La contribución de la capacitación impartida a la mejora de prácticas archivísticas y al estado de los archivos puede y debe ser evaluada de manera rigurosa, más allá de simplemente contar el número de eventos de capacitación. En este sentido resulta esencial documentar cada episodio de capacitación en al menos las siguientes dimensiones:

- Contenido curricular detallado de la capacitación ofrecida
- Personal capacitado
- Horas de capacitación

- Evaluación del aprovechamiento del personal capacitado
- Evaluación por el personal capacitado de la calidad del curso o taller ofrecido, así como de la competencia y habilidades pedagógicas de los capacitadores

Idealmente los datos sobre la capacitación deberían almacenarse en una base de datos única. Dicha base de datos sería de suma utilidad para evaluar avances en el contexto de una nueva aplicación de la encuesta.

3.1.2 Los archivos y la agenda de prioridades de las instituciones

Los resultados de la encuesta son claros en relación al estatus modesto acordado por la mayoría de dependencias y entidades a la función archivística y en general a la organización y conservación de los archivos. Por razones de rango, recursos y grado de apoyo institucional, son relativamente pocos los responsables de las áreas de archivos que están en posibilidades de ejercer un liderazgo continuo y efectivo para modernizar sus archivos de manera tal que cumplan a cabalidad con las exigencias del marco normativo. La resolución de esta problemática rebasa el ámbito de las áreas de archivo y se centra en los niveles más altos de la administración pública.

El reto es posicionar la organización y conservación de los archivos como una de las prioridades en la agenda de política pública de dependencias y entidades. Eventualmente, la elevación de la función archivística requerirá seguramente de cambios en el marco normativo y de aumentos en la asignación presupuestal correspondiente. La recomendación inicial, sin embargo, consiste en posicionar a las buenas prácticas archivísticas como una de las fuentes de la transparencia y por ende como un puntal crítico de la gobernación legítima y eficiente.

Por razones históricas, es enteramente entendible que la transparencia gubernamental se ubique antes que nada como un mecanismo de

control de la legalidad. El derecho de los ciudadanos de acceder a la información generada en el contexto de los actos y decisiones de su gobierno correctamente se identifica como un factor de disuasión a la corrupción, como un instrumento probatorio en el enjuiciamiento de funcionarios deshonestos y como una oportunidad para exhibir públicamente decisiones y actos de gobernantes que, sin ser necesariamente ilegales, son repudiados y ridiculizados por la ciudadanía en general. En todos estos contextos, hacer efectivo de manera oportuna y completa el derecho ciudadano al acceso de la información pública requiere de archivos técnicamente bien organizados y de la preservación cabal de sus expedientes.

Sin embargo, reducir la transparencia, y por ende la archivística, a su función de control de la legalidad pierde de vista otras funciones igualmente importantes. El ciudadano se forma una opinión de sus instituciones en el contexto de sus interacciones con ellas. Si al hacer un trámite, pagar una multa o impugnar una sanción la institución le responde al ciudadano de manera expedita y correcta, la legitimidad del estado en la conciencia pública se solidifica. Si dependencias y entidades al asignar recursos y definir políticas evalúan acertadamente las opciones y deciden juiciosamente conforme a criterios de retorno social, el resultado es el fortalecimiento de la percepción ciudadana sobre el valor de sus instituciones.

La finalidad de la transparencia es hacer visible la información pública y el rol de la archivística es organizar y sistematizar la información para hacerla efectivamente visible. La mejora del funcionamiento de los órganos de gobierno requiere de la medición continua de su desempeño, y dicha medición depende a su vez de la existencia de información confiable y oportuna sobre las acciones de gobierno y sus resultados. Con la medición del desempeño se identifican buenas y malas prácticas, y se da la posibilidad de difundir lo bueno y evitar lo disfuncional o contraproducente.

Es justamente la conexión entre transparencia, archivística y la mejora del desempeño gubernamental el pivote sobre el cual se recomienda

hacer proselitismo entre los altos mandos de la administración pública para subir a la agenda de prioridades a la función archivística y la organización y conservación de los archivos. Esto implica nada menos que el redimensionamiento de la cuestión archivística más allá de su función primaria como mecanismo de recuperación documental, y enfatizar su rol en la sistematización de información y la generación de conocimiento útil para la mejora del desempeño institucional.

Además de diseminar los resultados de esta encuesta, la estrategia de redimensionamiento de la función archivística podría apuntalarse con estudios de caso que fehacientemente demuestren el retorno a la inversión en la sistematización y organización de la información.

3.1.3 Profesionalización de las áreas de archivo

Los resultados de la encuesta revelan que los profesionales de la archivística constituyen una minoría entre el personal asignado a las áreas de archivo en todos sus niveles. Esta situación refleja las condiciones de un mercado donde la oferta de profesionales de la archivística es baja porque la demanda ha sido tradicionalmente baja. Mejorar la oferta es desde luego una cuestión de mediano plazo, pero ciertamente sólo se dará como respuesta a la existencia de una demanda de graduados en la especialidad de Archivística o Ciencias de la Información, donde las oportunidades laborales sean competitivas con la remuneración, status y nivel escalafonario de graduados de otras especialidades.

En el corto plazo, la profesionalización de las áreas de archivo puede mejorarse al implementar una política que asegure que para llenar las vacantes en las áreas de archivos se deben considerar primeramente a personas con estudios profesionales en Archivística o Ciencias de la Información, y sólo ante la ausencia de un candidato con esa formación se considerarían a otros solicitantes. Una regla tajante de exclusión de no especialistas de la archivística podría ser contraproducente ante la rigidez de la oferta actual para esa profesión.

La capacitación, con todos los beneficios reconocidos que tiene, no es el mecanismo para solventar el problema de profesionalización de las áreas de archivo. La capacitación generalmente se aplica a remediar deficiencias básicas, homologar prácticas y criterios, o difundir nuevos requerimientos o clarificar requerimientos existentes. La profesionalización es el resultado de la exposición continua y prolongada a una ciencia o arte a través de la consulta y estudio de materiales sobre la especialidad y de la interacción con expertos de la materia. Una opción para la profesionalización del personal existente de las áreas de archivo es la acreditación mediante programas de diplomado y de posgrado diseñados para personas con empleos de tiempo completo. La política pública idónea en ese contexto sería incentivar la generación de oportunidades educativas de ese tipo mediante arreglos o convenios con instituciones de educación superior, así como otorgar las facilidades a los empleados para hacer compatibles sus responsabilidades laborales con la realización exitosa del programa de estudios. Como incentivo adicional, la obtención del grado podría ser considerado como un factor importante en el otorgamiento de ascensos escalafonarios.

3.2 INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA ENCUESTA

La aplicación periódica de la encuesta puede convertirse no sólo en un elemento de evaluación continua sino también en un incentivo en sí mismo a la mejora de los archivos. Se suele decir que “lo que se mide se hace” ya que instituciones, empresas o personas al anticipar el escrutinio de una evaluación futura —incluso una auto evaluación— tienen una inclinación natural a querer sobresalir. La certeza de una evaluación futura da los incentivos correctos para que las instituciones se fijen metas y definan estrategias idóneas para lograrlas.

La aplicación periódica de una encuesta requiere un grado mínimo de estabilidad en su estructura y contenido a efecto de que los resultados de encuestas sucesivas puedan ser comparados y puedan así identificarse tendencias y patrones. Sin embargo, dicha estabilidad no

significa inmutabilidad del instrumento. La aplicación de esta primera encuesta ha revelado algunas limitaciones y deficiencias que pueden superarse en el contexto de un nuevo levantamiento. Los cambios en la encuesta que se recomiendan en esta sección no alteran sus características definitorias originales, a saber:

- La encuesta se aplica a todas las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal;
- La encuesta abarca todos los requerimientos archivísticos;
- La encuesta es auto evaluatoria en el sentido que las respuestas reflejan las percepciones de los encuestados sobre su grado de cumplimiento de los requerimientos;
- La encuesta incluye preguntas de auto evaluación comprehensiva o general además de preguntas sobre cumplimiento de requerimientos específicos;
- La encuesta recoge las percepciones sobre la calidad del marco regulatorio y del regulador,
- La encuesta inquiriere sobre los recursos disponibles para las áreas de archivo y la suficiencia de los mismos para cumplir con los requerimientos. Dentro de los recursos se incluye personal, presupuesto, infraestructura y capacitación.

3.2.1 Medio de levantamiento: hacer la encuesta en línea

La primera recomendación concierne al mecanismo de aplicación de la encuesta. Pensando en su aplicación periódica, una encuesta en línea ofrece ventajas de costo y de control de calidad y completitud de las respuestas. La tecnología informática existente permite guiar al encuestado de manera tal que conteste todas las preguntas que le son aplicables y lo alerte cuando exista incoherencia entre respuestas relacionadas. Reglas de validación y formatos especiales se pueden incorporar a efecto de minimizar los errores en la captura de las respuestas. Adicionalmente, con la encuesta en línea el levantamiento

de la encuesta y la compilación de la base de datos de la encuesta se llevan a cabo de manera simultánea al momento de que el usuario registra sus respuestas.

Los datos del Cuadro 21 consignan que entre la mitad y un tercio de las dependencias y entidades en la actualidad no proveen acceso a Internet a sus áreas de archivo de concentración, y esto ciertamente puede verse como un obstáculo para el levantamiento de una encuesta en línea. No es necesario documentar aquí que el cociente beneficio/costo de proveer acceso a Internet es muy superior en el sector público o privado, y por tanto la recomendación es considerar la nula situación informática de muchas áreas de archivo como una oportunidad de mejora y utilizar la encuesta en línea como un incentivo y un medio de presión para que las áreas de archivo carentes obtengan acceso a la Internet¹³. En este contexto, la encuesta en línea tendría que ser anunciada con suficiente antelación para permitir a las dependencias y entidades remediar las deficiencias informáticas existentes.

3.2.2 Protocolo de aplicación: Encuesta colaborativa con tiempo suficiente para formular repuestas

Es esencial que los responsables de archivo mantengan el rol principal en la contestación de la encuesta y supervisen la calidad y completitud de las respuestas. Eso no significa, sin embargo, que los responsables de archivo no puedan ser auxiliados por miembros de su equipo (por ejemplo los responsables de los archivos de concentración) en la obtención de información y procesamiento de la misma. La recomendación es dar a los responsables de archivo la discreción de enlistar en la contestación de la encuesta a personal de su área, sin menoscabo de su autoridad para decidir en última instancia como contestar y asumir la responsabilidad de la información proporcionada.

¹³ Al generalizarse el acceso a Internet a todas las áreas de archivo de dependencias y entidades se expandiría la base de posibles usuarios del SICCA y consecuentemente el grado de utilización de dicho sistema, actualmente bajo (véase p. 31).

Además, para permitir la colaboración y mejorar la calidad de la información proporcionada, se recomienda dar un plazo de al menos dos semanas entre el momento que la encuesta está disponible al momento en que se cierra.

3.2.3 Guía para responder preguntas relativas a mediciones de los archivos y presupuesto

Preguntas sobre la complejidad archivística de las instituciones (tales como el tamaño en metros lineales de los archivos de concentración) recibieron respuestas a menudo incompletas o no creíbles al compararlas con el grueso de las respuestas proporcionadas por otros encuestados. La tasa de respuesta para estas preguntas se mejorará en el contexto de una encuesta colaborativa pero para asegurar que todas las dependencias y entidades utilizan los mismos criterios al hacer los cálculos correspondientes es preciso adicionar el cuestionario con un instructivo que detalle qué medir y cómo hacerlo. La misma recomendación se aplica respecto a preguntas sobre el presupuesto del área de archivos.

3.2.4 Impacto presupuestal de solventar deficiencias en infraestructura y personal

Es altamente recomendable desarrollar una metodología para traducir deficiencias en personal e infraestructura de las áreas de archivo a recursos presupuestales. Las dependencias y entidades formularían un presupuesto específico para ampliar su plantilla de personal, así como adquirir los bienes y servicios necesarios para la correcta operación de sus archivos. La parte más difícil al preparar un presupuesto es valuar los costos unitarios de los insumos adicionales solicitados. Como parte de la metodología que aquí se recomienda se proporcionarían precios unitarios iniciales por categoría de insumo, dejando a las dependencias y entidades flexibilidad para modificarlos si contaran con información más precisa al respecto.

El Diagnóstico sobre la situación archivística de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal se terminó de imprimir en el mes de mayo de 2008
Tiraje: 2,000 ejemplares

Edición a cargo de:
Dirección General de Clasificación de Información y Archivos,
Instituto Federal de Acceso a la Información Pública
(IFAI)



MejorAr
MEJORES ARCHIVOS