

1

Cuadernos
Metodológicos

Metodología para la organización de sistemas institucionales de archivos

(archivos de trámite, de concentración e históricos)



Cuadernos de la serie Gestión de Documentos y Administración de Archivos



José Antonio Ramírez Deleón

**Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos
Archivo General de la Nación**

Gestión de Documentos y
Administración de Archivos:
Colección Cuadernos Metodológicos
Cuaderno 1

**Metodología para la organización de sistemas institucionales de archivos
(archivos de trámite, de concentración e históricos)**

JOSÉ ANTONIO RAMÍREZ DELEÓN
JARD CORPORATIVO, S.C.
DICIEMBRE DE 2011

Directorio

Jacqueline Peschard Mariscal
Comisionada Presidenta del IFAI

Sigrid Arzt Colunga
Comisionada del IFAI

María Marván Laborde
Comisionada del IFAI

María Elena Pérez-Jaén Zermeño
Comisionada del IFAI

Ángel Trinidad Zaldívar
Comisionado del IFAI

Mauricio Farah Gebara
Secretario Ejecutivo del IFAI

Cecilia Azuara Arai
Secretaría de Acuerdos del IFAI

Alejandro del Conde Ugarte
Secretario de Protección de Datos personales del IFAI

Aurora Gómez Galvarriato Freer
Directora General del Archivo General de la Nación

Araceli Alday García
Directora del Sistema Nacional de Archivos del AGN

María del Pilar Pacheco Zamudio
Directora de Desarrollo y Normatividad Archivística del AGN

© Instituto Federal de Acceso a la Información
y Protección de Datos (IFAI)
Av. México 151, Col. Del Carmen, C.P. 04100,
Delegación Coyoacán, México, D.F.

ISBN de la Colección: 978-607-716-003-8
ISBN del Volumen: 978-607-716-004-5

Primera edición, diciembre de 2011
Impreso en México / *Printed in Mexico*

Contenido

Presentación	7
Cobertura temática de los cuadernos	8
Composición del cuaderno <i>Metodología para la organización de sistemas institucionales de archivos (archivos de trámite, de concentración e históricos)</i>	9
Objetivos del cuaderno	10
Capítulos	
I. La organización estructural de los archivos como sistema: antecedentes y enfoque	11
1. Introducción	11
2. Administración de documentos: teoría y método del desarrollo archivístico	12
3. Inserción del desarrollo archivístico en las acciones de reforma y modernización de la Administración Pública Federal	18
3.1. Los archivos en la reforma administrativa (1965-1978)	19
3.2. Los sistemas red de archivos en el marco de los programas de modernización de la Administración Pública Federal (1982-1988)	21
3.3. Un periodo de transición (1989-1994)	23
3.4. Etapa actual del desarrollo archivístico	24

II. Naturaleza e identidad de los sistemas institucionales de archivos	27
1. Acuerdos, limitaciones y condiciones para el desarrollo organizacional de los archivos	27
2. Sistemas: breves aspectos conceptuales	29
2.1. Definición, naturaleza y características de los sistemas	30
2.2. Ciclo vital de los documentos y Sistema Institucional de Archivos (SIA)	36
2.3. Archivo: un concepto tridimensional	40
3. Hacia la construcción de los sistemas institucionales de archivos	41
III. Estructura del Sistema Institucional de Archivos (SIA)	43
1. Composición estructural	43
1.1. La unidad coordinadora de archivos: funciones básicas	44
1.2. Responsabilidades sistémicas	46
2. Estructuras operativas del SIA	47
2.1. Las áreas de correspondencia	48
2.2. Los archivos de trámite	50
2.3. El archivo de concentración	53
2.4. Archivo histórico	55

IV. Metodología para la integración y formalización de los SIA	59
1. La planeación de los sistemas institucionales de archivos	59
1.1. Diseño del sistema	61
1.2. Diagnóstico organizacional de los servicios archivísticos	61
1.3. Integración de modelo técnico	63
2. Formalización de los SIA	64
2.1. Aspectos jurídicos	64
2.2. Aspectos técnicos	65
2.3. Aspectos administrativos	65
Conclusiones	67
Glosario	69
Bibliografía	76

Presentación

La colección Gestión de Documentos y Administración de Archivos: Cuadernos Metodológicos busca contribuir a la generación de una cultura que propicie el manejo técnico eficaz de los archivos, de conformidad con la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y con los Lineamientos Generales para la Organización y Conservación de los Archivos de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal. Especialmente, tiene el fin de dar progresivo cumplimiento al mandato constitucional que establece que los sujetos obligados deberán preservar sus documentos en archivos administrativos actualizados (*Diario Oficial de la Federación* —DOF—, 20 de julio de 2007, artículo sexto, fracción v de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).

Los cuadernos constituyen una serie de guías técnicas metodológicas que orientan al conocimiento básico de los principales procesos documentales y auxilian a los sujetos obligados en la construcción, mantenimiento y actualización de sus instrumentos de control archivístico. Con ellos se ofrece un panorama general que no pretende agotar la muy diversa y compleja fenomenología de la actividad archivística, sino que

busca poner en perspectiva los sistemas y métodos esenciales de la gestión de documentos y la administración de archivos.

La emisión de los cuadernos tiene —además— propósitos pedagógicos, ya que, por un lado, pueden constituirse como una herramienta auxiliar para apoyar las acciones de capacitación archivística que emprendan las instituciones gubernamentales, y por otro, buscan propiciar entre los no especialistas el reconocimiento de los sistemas, métodos e instrumentos de uso cotidiano en los archivos, cuya generación reclama con frecuencia la participación multidisciplinaria de otros profesionales en el seno de la instituciones gubernamentales.

La convergencia de archivistas y administradores en la producción y uso de documentos y archivos permitirá favorecer la construcción de la memoria histórica de las instituciones, la utilización de los archivos como principal herramienta de la gestión pública y como recurso esencial en la cultura democrática de transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas, en la que México ha dado pasos firmes e irreversibles.

Cobertura temática de los cuadernos

La colección Cuadernos Metodológicos se compone de cinco títulos:

1. *Metodología para la organización de sistemas institucionales de archivos (archivos de trámite, de concentración e históricos)*
2. *Producción e integración de la información archivística: manejo de la correspondencia y desempeño del control de gestión*
3. *Metodología para el diseño y formulación de sistemas de clasificación y ordenación archivística*
4. *Descripción archivística: diseño de instrumentos de descripción*
5. *Metodología para la valoración y disposición documental: aspectos teóricos e instrumentales*

Los títulos de la colección guardan entre sí una estrecha relación e interinfluencia, por lo que, independientemente

de los contenidos específicos de cada cuaderno, se sugiere verlos y estudiarlos como un conjunto integral, pues no es posible dissociar, por ejemplo, la producción y manejo de la información documental (objeto del segundo cuaderno) de los procesos de clasificación archivística (objeto del tercer cuaderno), ni tampoco los contenidos de este respecto de los relacionados con la descripción y valoración documental (objeto de estudio del cuarto y quinto cuadernos, respectivamente).

Todos estos procesos se efectúan desde la primera etapa del ciclo vital de la información archivística en el marco del Sistema Institucional de Archivos (SIA), cuya composición se describe en el presente cuaderno.

Cabe destacar que en cada uno de los cuadernos se analizan los principales aspectos teóricos, metodológicos e instrumentales que son inherentes a los temas que abordan, haciendo hincapié en su carácter técnico-pedagógico.

Composición del cuaderno *Metodología para la organización de sistemas institucionales de archivos (archivos de trámite, de concentración e históricos)*

En el presente cuaderno se aborda un tema de particular relevancia para la gestión de archivos, relativo a la creación, composición, funcionamiento y formalización de los sistemas institucionales de archivos en las organizaciones gubernamentales.

El cuaderno ofrece una visión metodológica de conjunto que enfatiza la necesidad de que los archivos, tanto de trámite como de concentración e históricos, operen en forma coherente en el interior de las instituciones públicas, dadas las estrechas relaciones técnicas y procedimientos que los vinculan a lo largo del ciclo vital de la información documental.

En el primer capítulo se hace un recuento de las circunstancias y razones por las cuales los archivos deben funcionar como un sistema integrado, en oposición a su operación —aún vigente en muchas entidades— como unidades aisladas y desvinculadas. Del mismo modo, se enfatiza la importancia de la administración de documentos como teoría y metodología para la gestión de archivos, así como la influencia que ha tenido la inscripción del desarrollo archivístico en el marco de

los procesos de reforma y modernización de la Administración Pública Federal.

En el capítulo segundo se describe la naturaleza, identidad y características de operación que distinguen a los sistemas, mediante una breve referencia conceptual. Enseguida se destaca la importancia de que los archivos se estructuren como un sistema institucional integrado para la eficaz gestión de documentos y la administración de archivos en las organizaciones. También se realiza una conceptualización del término *archivo* y del ciclo de vida de los documentos, el cual se constituye como modelo del enfoque sistémico para la organización de archivos.

En el tercer capítulo se analiza la estructura, políticas y funciones básicas del Sistema Institucional de Archivos, de acuerdo con la legislación vigente y concretamente con sus componentes normativos y operativos para el correcto ejercicio del ciclo vital de los documentos en las organizaciones.

El cuarto y último capítulo representa el núcleo central del presente cuaderno, en virtud de que en él se describen las principales líneas metodológicas para propiciar la integración y formalización de los sistemas institucionales de archivos, de conformidad con las circunstancias que prevalezcan en las instituciones gubernamentales en este campo.

El cuaderno finaliza con un capítulo de conclusiones.

Como en el caso del resto de los cuadernos de la colección, el presente no constituye un recetario acartonado y

esquemático del tema de estudio; tampoco pretende abarcar todas las situaciones y contingencias que se presentan en las instituciones gubernamentales, ni que su aplicabilidad sea universal, dadas las diferencias jurídico-administrativas existentes entre las instituciones públicas. Sin embargo, debido a que los cuadernos se sustentan en la administración de documentos como marco teórico y metodológico para la operación de los archivos, sus contenidos pueden servir como guías técnicas para integrar las acciones de planeación, capacitación y formulación de los sistemas, métodos e instrumentos descritos.

Objetivos del cuaderno:

- Describir los antecedentes, circunstancias y razones técnicas que justifican la operación sistémica de los archivos en las organizaciones gubernamentales.
- Comprender los conceptos de *archivo* y de *ciclo vital de los documentos* como modelo para la integración de sistemas institucionales de archivos.
- Comprender el concepto de *sistema* y su aplicación en la actividad archivística.
- Destacar la importancia de los sistemas institucionales de archivos como diseño organizativo para la gestión de documentos y la administración de archivos.
- Describir los componentes normativos y operativos de los sistemas institucionales de archivos y las funciones esenciales que desempeñan.
- Destacar la importancia y la función de las unidades coordinadoras de archivos como autoridad archivística superior en el seno de las instituciones gubernamentales.
- Describir las principales líneas metodológicas de acción para integrar y formalizar sistemas institucionales de archivos, en forma planificada, dentro de los organismos gubernamentales.

Capítulo I. La organización estructural de los archivos como sistema: antecedentes y enfoque

Sumario: 1. Introducción. 2. Administración de documentos: teoría y método del desarrollo archivístico. 3. Inserción del desarrollo archivístico en las acciones de reforma y modernización de la Administración Pública Federal. 3.1. Los archivos en la reforma administrativa (1965-1978). 3.2. Los sistemas red de archivos en el marco de los programas de modernización de la Administración Pública Federal (1982-1988). 3.3. Un periodo de transición (1989 -1994). 3.4. Etapa actual del desarrollo archivístico.

1. Introducción

El desarrollo archivístico contemporáneo en México,¹ cuyo origen se ha ubicado convencionalmente a finales de la década de los sesenta del siglo xx, se ha atribuido a la propia evolución de la ciencia archivística y la apertura de sus horizontes a partir de la consolidación de la administración de documentos

¹ Para una descripción detallada de la historia reciente de los archivos públicos mexicanos, se recomiendan las siguientes lecturas: 1. Quintana Pali, Guadalupe, *et al.*, *Los archivos administrativos en México*, México, AGN, 1983; 2. *Lineamientos generales que deben observar las dependencias de la Administración Pública Centralizada para la organización de las áreas de correspondencia y archivos del Sector Público Federal*, México, Presidencia de la República, 1969; 3. Programa de Modernización Archivística del Gobierno Federal. *Boletín del SNA* núm. 1, México, AGN, 1983; 4. Ampudia Mello, José

como su modelo teórico y metodológico; asimismo, a la inserción —con sus altibajos correspondientes— del desarrollo archivístico en el marco de los diversos programas y acciones de reforma y modernización de la Administración Pública Federal impulsados en nuestro país.

La estrecha interacción de estos aspectos ha ejercido una influencia decisiva en la determinación del enfoque que debe darse al funcionamiento de los archivos, tanto desde un punto de vista técnico como para su organización sistémica en el interior de las instituciones gubernamentales.

En este capítulo se hará una breve referencia a estas interacciones particulares —determinantes del desarrollo archivístico en México— y a la organización y funcionamiento de los archivos como sistema integral.

Enrique, *Institucionalidad y Gobierno, un ensayo sobre la dimensión archivística de la administración pública*. México, INAP-AGN, 1988; 5. Programa Nacional de Información y Archivos Públicos 1990-1994, México, AGN, 1990, y 6. Grupo Iberoamericano de Tratamiento de Archivos Administrativos, *Archivos administrativos iberoamericanos. Modelo y perspectivas de una tradición archivística* [especialmente, el capítulo “México” (pp. 117-212)]. Archivo General de la Nación de Colombia y Ministerio de Educación y Cultura de España, 1996.

2. Administración de documentos: teoría y método del desarrollo archivístico

La evolución teórica y metodológica reciente de la archivística obedece, entre otros, a un fenómeno singular: la masiva producción de documentos en las organizaciones. En efecto, este fenómeno —característico de las administraciones públicas mundiales desde mediados del siglo xx— puso en entredicho los métodos y sistemas de trabajo disponibles en ese entonces para la organización y conservación de archivos.

Los archivos y las propias administraciones públicas cayeron en una crisis funcional frente a la explosión de documentos, dado que, de lado de los archivos, resultaba cada vez más complicado establecer un eficaz control técnico e intelectual de la información producida masivamente, y del lado de la administración también era difícil disponer de recursos, espacios y mobiliario suficiente y adecuado para su control material.

La explosión de documentos es un fenómeno que, a pesar de haber surgido hace varias décadas, prevalece en nuestros tiempos, lo que afecta consecuentemente el funcionamiento de los archivos en diversos órdenes. Este fenómeno se origina y se caracteriza por lo siguiente:

- a) el incremento de las relaciones (documentadas) entre sociedad y Gobierno;
- b) inercias y vicios en *usos y costumbres* de funcionarios y empleados públicos en la producción de documentos (fotocopiado excesivo, marcado de copias irrelevantes, ineficiencia administrativa);
- c) burocratización de los asuntos públicos;
- d) mal uso y abuso en el manejo de nuevas tecnologías (fax, correo electrónico, digitalización);
- e) *patrimonialismo* de funcionarios y empleados en el manejo de la información.

En el cuadro 1 se describen gráficamente los severos problemas que la producción masiva de documentos ha provocado en las organizaciones.²

² Para un análisis sobre la explosión de documentos y la evolución de la archivística en administración de documentos, se sugiere consultar los siguientes textos: 1. Revista *Cambio Archivístico*, núms. 1 al 4, sección “...Concentrarse”, México, AGN, 1984; 2. Ramírez Deleón, José Antonio, *Manual de autoformación en administración de documentos y gestión de archivos*, [especialmente, el módulo 1, pp. 23-58], México, Infodf, 2007. Este último también puede consultarse en PDF en el sitio web www.infodf.org.mx, enlace “Publicaciones”, y en el Aula Virtual de Capacitación del Infodf como curso de capacitación a distancia.

Cuadro 1. Impacto de la explosión de documentos en los archivos



La producción explosiva de documentos, combinada con el interés de la archivística clásica de conservarlos exhaustivamente, obligó —no sin intensos debates entre los especialistas— a reorientar desde una perspectiva crítica el papel de los archivos en el seno de las administraciones públicas, para concebirlos no únicamente como repositorios de testimonios históricos, sino también como un recurso esencial para el desempeño de la gestión pública. En oposición a la conservación exhaustiva e incontrolada de documentos, se trataba —en síntesis— de privilegiar la conservación selectiva de la información.

Romper con el círculo vicioso —provocado por el fenómeno de la explosión de documentos— y combatir la extrema pasividad de los viejos archivistas conservadores exigió a tratadistas como Theodore R. Schellenberg (considerado el padre de la archivística moderna) la construcción de un nuevo marco conceptual para esta disciplina, denominado *administración de documentos*.

La administración de documentos, como teoría y metodología para la gestión de documentos y la administración de archivos, amplió la comprensión de los servicios archivísticos

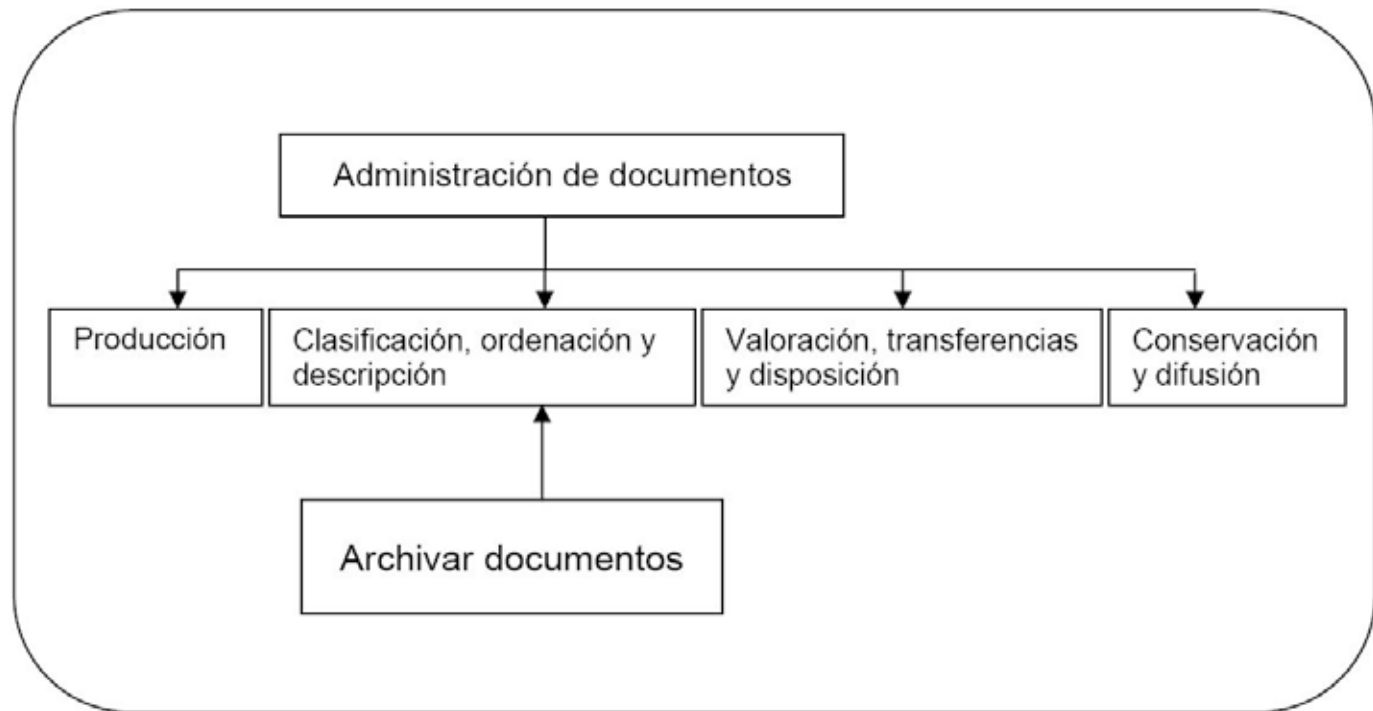
e incorporó nuevos conceptos, instrumentos y procesos para el tratamiento de la información documental, especialmente en materia de valoración; además, definió el ciclo vital de los documentos como su concepto central.

En los tiempos que corren, caracterizados por cambios muy dinámicos en la producción y manejo de la información, así como por grandes y significativos avances tecnológicos, la visión *arqueologizada*³ de los archivos ha venido sufriendo transformaciones sustanciales que ponen en perspectiva la incorporación de la administración de documentos como un mejor modelo para la organización de archivos, más acorde con estas nuevas realidades.

Así, la administración de documentos no se ocupa únicamente de la tradicional tarea de *archivar* los documentos que ingresan a los depósitos, sino que además incide en la administración total de los archivos desde que se producen hasta que, eventualmente, se seleccionan como información histórica, esto es, a lo largo de su ciclo vital.

³ Ver Jardim, José María, *Archivos, transparencia del Estado y capacidad gubernativa en la sociedad de la información*, Organización de los Estados Americanos (Estudios Culturales, núm. 7), 2000, p. 6. [Documento descargable en www.oas.org/udse/documentos/jardim.doc].

Cuadro 2. Administración de documentos vs. archivación de documentos

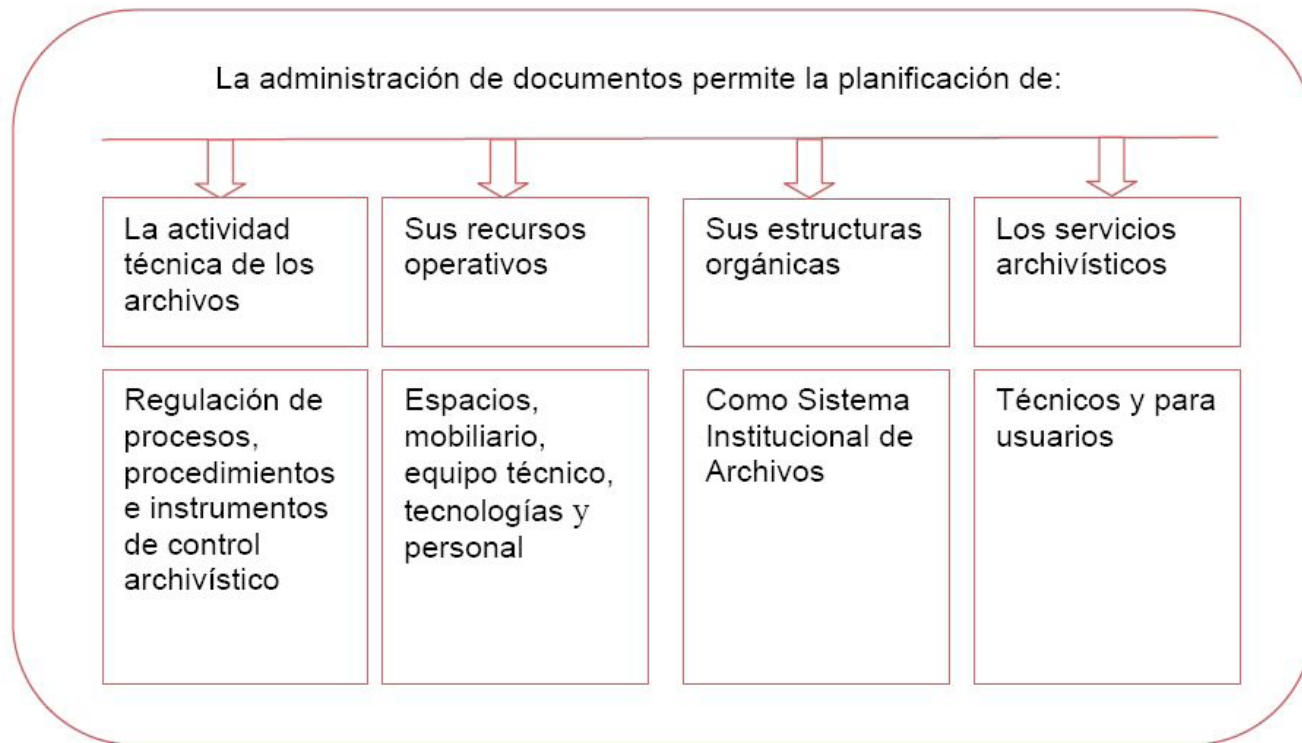


Los archivos, de acuerdo con la administración de documentos, ya no se conciben únicamente como lugares físicos, como repositorios de papeles viejos, como *archivos muertos*, según la peyorativa imagen que aún se tiene de ellos. Por el contrario, ahora se aprecia su utilidad como recurso clave para el desempeño de la gestión pública, como testimonio y memoria de las organizaciones y como elemento esencial para el ejercicio de una cultura de transparencia y rendición de cuentas.⁴

Cabe destacar, sin embargo, que la administración de documentos no es una disciplina distinta de la archivística; representa solamente una evolución conceptual de esta, que permite ampliar su cobertura técnica y operativa con la incorporación de nuevos conceptos, métodos y sistemas de trabajo. El cuadro 3 enfatiza gráficamente la importancia de la administración de documentos para la organización y gestión técnica y estructural de los archivos.

⁴ Como bien destaca Sergio López Ayllón, "... un ejercicio efectivo del derecho de acceso a la información supone la existencia de archivos administrativos actualizados y confiables". Ver ensayo de SLA en Salazar Ugarte, Pedro (coord.), *El derecho de acceso a la información en la Constitución mexicana: razones, significados y consecuencias*, México, IJ-UNAM, 2008, p. 20. [Se puede consultar en PDF en la página web <http://www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?!=2540>].

Cuadro 3. Administración de documentos: modelo teórico y metodológico para la gestión de archivos



La administración de documentos constituye, en resumen, un nuevo modelo para la organización de archivos, razón por la cual se ha definido de la siguiente forma:

“Metodología integral para planear, dirigir y controlar la producción, organización, circulación y uso de los documentos, a lo largo de su ciclo institucional de vida, atendiendo a una mayor economía y racionalización en el manejo de los recursos operativos y las estructuras archivísticas”.⁵

En síntesis, a partir de la administración de documentos se ha planteado el funcionamiento de los archivos con un nuevo enfoque: operar como sistemas integrados, es decir, como un modelo organizativo unificado cuyos componentes comparten fines comunes, en oposición a su funcionamiento aislado e informal. (En el capítulo segundo del presente cuaderno se abordará con mayor detalle este tema).

⁵ Ramírez Deleón, José Antonio, *op. cit.*, p. 27.

3. Inserción del desarrollo archivístico en las acciones de reforma y modernización de la Administración Pública Federal

El segundo aspecto que ha influido decisivamente en la evolución del desarrollo archivístico reciente y la determinación de la organización sistémica de los archivos se relaciona con su inserción dentro de los esfuerzos de reforma y modernización de la Administración Pública Federal.

En este contexto pueden distinguirse algunas etapas cuyo impacto en el universo de los archivos ha sido en extremo significativo. Estas etapas transcurren desde 1965, con la puesta en marcha del que puede ser considerado el primer programa integral de reforma administrativa, hasta las modificaciones hechas al artículo sexto (párrafo segundo, inciso v) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en donde se establece que las instituciones públicas deben contar con archivos administrativos actualizados (*DOF*, 20 de julio de 2007) desde luego, habiendo pasado por la emisión de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental en el año 2002.

En ese contexto, la organización y funcionamiento estructural de los archivos gubernamentales ha sido una preocupación constante para el mejoramiento del desarrollo archivístico en México.

3.1. Los archivos en la reforma administrativa (1965-1978)

En el primer programa de reforma administrativa, liderado por la Comisión de Administración Pública de la Presidencia de la República hacia 1965, se enfatizaba la necesidad de incluir en él los archivos a través de un esquema organizativo acorde con la propia modernización de otras instancias reguladoras del proceso administrativo, tales como las áreas de planeación, programación, organización, control y evaluación de la Administración Pública Federal.⁶ Uno de los resultados notables de este proceso de reforma para los archivos fue la constitución, en 1969, del todavía vigente Comité Técnico Consultivo de Unidades de Correspondencia y Archivo del Sector Público Federal (COTECUCA), concebido como una instancia colegiada adscrita a la Comisión de Administración

⁶ Ver Carrillo Castro, Alejandro, *La reforma administrativa en México*, 4ª ed., México, Miguel Ángel Porrúa, 1980.

Pública de la Presidencia, pero funcionalmente, al Archivo General de la Nación para la mejor coordinación y vinculación de los archivos federales.

Si bien la creación del COTECUCA representó un logro importante para la época, no alcanzó la magnitud de un cambio organizacional de fondo para los archivos, a diferencia de otras áreas, como las de planeación, organización y métodos, y los órganos de control, que alcanzaron un mejor posicionamiento estructural dentro de las instituciones gubernamentales.⁷

A nivel normativo, en la misma época se emitieron los “Lineamientos generales que deben observar las dependencias y entidades de la Administración Pública Centralizada para el funcionamiento de sus áreas de Correspondencia y Archivo”, instrumento a través del cual, con una óptica aplicable a toda la administración pública, se emitían algunas disposiciones

⁷ A diferencia de las oficinas encargadas de las funciones de planeación, organización y control de los procesos administrativos, que pasaron de niveles jerárquicos departamentales a direcciones generales, los archivos centrales de las dependencias públicas alcanzaron apenas un nivel de jefaturas de departamento, adscritas a áreas administrativas y consideradas como entidades prestatarias de servicios generales equivalentes a los de intendencia o mantenimiento de oficinas, más que como prestatarias de servicios de información, todo lo cual impactó negativamente su funcionamiento y operación.

generales para la gestión de archivos. Por desgracia, dichos Lineamientos cayeron rápidamente en desuso al no haber un fuerte órgano regulador que vigilara su cumplimiento.

Entrados los años setenta, en plena consolidación de la reforma administrativa, se impulsó la creación del Sistema Nacional de Archivos (SNA), encabezado por el Archivo General de la Nación (AGN), institución que a su vez sufría un intenso proceso de fortalecimiento en su organización interna y a la que posteriormente se le concederían mejores atribuciones jurídicas para constituirse como entidad de consulta del Ejecutivo Federal en este campo.⁸

La propuesta de creación del SNA —cuya iniciativa surge durante la primera reunión nacional de archivos administrativos e históricos, federales, estatales y municipales, celebrada en la ciudad de Puebla en 1977— constituye un parteaguas en la historia reciente del desarrollo archivístico en México, en virtud de que, por vez primera, logran coincidir tres elementos centrales: en primer término, la vinculación de los tres niveles de gobierno en una reunión destinada a establecer mecanismos de coordinación entre los archivos del país;

⁸ Ver Acuerdo del Ejecutivo Federal del 24 abril de 1980 (DOF).

en segundo término, la vinculación técnica y académica de los responsables y titulares de las áreas de archivo de toda la nación, y en tercer lugar, la voluntad política de llevar adelante una acción programática en forma coordinada para el mejoramiento de los archivos públicos.

La creación del SNA quedó formalizada con la emisión, en 1978, del documento técnico en el que se estableció su estructura, composición y funcionamiento.⁹ Más allá de la pertinencia del planteamiento en que originalmente se sustentó la creación del Sistema Nacional de Archivos, destaca el hecho de que por vez primera se tomaron en cuenta los siguientes aspectos metodológicos:

- Primero. Que los archivos, especialmente gubernamentales, deberían funcionar de conformidad con un enfoque sistémico, esto es, como partes interactuantes para el cumplimiento de fines comunes.
- Segundo. Que era necesario respaldar la creación del Sistema Nacional de Archivos a través de un diseño conceptual coherente, sustentado metodológicamente en la teoría de sistemas.

⁹ Ver Sistema Nacional de Archivos, *Organización y funcionamiento de los archivos administrativos e históricos de México*, México, AGN, 1978.

- Tercero. La determinación del esquema organizativo del sistema, sus mecanismos de coordinación y operación y su funcionamiento integral, bajo la divisa de una centralización normativa y una descentralización operativa de los archivos.
- Cuarto. La necesidad de formalizar la creación del sistema a través de un documento técnico y de cara a su pronta formalización jurídica.

La evolución del SNA desde entonces ha sido sumamente desigual, con avances y retrocesos significativos, pero en esencia su conformación revela la necesidad de configurar un continente organizativo para los archivos que propicie su comunicación y vinculación permanente, lo cual, por la vigencia que tienen, demanda acciones programáticas claras para el fortalecimiento e institucionalización del SNA.

3.2. Los sistemas red de archivos en el marco de los programas de modernización de la Administración Pública Federal (1982-1988)

Creado el SNA y dadas las nuevas facultades del Archivo General de la Nación como órgano de consulta del Ejecutivo Federal en la materia, durante 1983 esta entidad diseñó y

emitió el primer Programa de Modernización Archivística del Gobierno federal, impulsado por la Secretaría de Gobernación y la extinta Secretaría de Programación y Presupuesto, en el marco del Plan Nacional de Desarrollo 1982-1988 y los esfuerzos considerados dentro de este para la modernización de la Administración Pública Federal.

Entre las principales estrategias del mencionado programa se encontraba, precisamente, la creación de los Sistemas Red de Archivos dentro de las dependencias del Ejecutivo. Este planteamiento constituye un diseño institucional basado en las orientaciones metodológicas del ciclo vital de los documentos, como modelo organizativo para la operación estandarizada e integral de los archivos de la Administración Pública Federal.¹⁰

La propuesta de integrar Sistemas Red de Archivos, vigente aún, en virtud de su concordancia con el ciclo vital de los documentos, representó un giro sustancial en el funcionamiento de los archivos, dado que tuvo como propósito estructurar, en cada dependencia o entidad del sector público, los archivos de trámite, de concentración e

¹⁰ *Manuales del Sistema Red de Archivos del Gobierno Federal*, 8 fascículos, México, AGN, 1986.

históricos, definiendo sus políticas de operación, así como su organización y funcionamiento integral.

En los manuales formulados para guiar el funcionamiento del Sistema Red de Archivos, se estableció, consecuentemente, la descripción de un conjunto de procesos y procedimientos que permiten el ejercicio del ciclo vital de los documentos a nivel institucional.

El modelo del Sistema Red de Archivos se estableció a partir de dos tipos de estructuras: una normativa, asignada a una figura que por entonces se denominó Unidad Central de Administración de Documentos —función que hoy en día desempeñan las áreas coordinadoras de archivos—, la cual se apoyaba para su funcionamiento en un Comité Técnico Interno de Administración de Documentos, como entidad consultiva y de coordinación interarchivística, y una estructura operativa dada por las unidades de archivos de trámite, de concentración e históricos.

El enfoque del Sistema Red de Archivos destaca varias ideas que conviene puntualizar, pues aún tiene una vigencia notable; entre ellas, las siguientes:

- la idea de que todos los archivos de una institución cuenten con una organización estructural formal;
- la necesidad de que el funcionamiento de los archivos se estandarice para posibilitar su homogeneidad operativa;
- que los archivos cuenten con políticas y procedimientos estables que permitan su vinculación a lo largo del ciclo vital de los documentos;
- que cuenten con métodos e instrumentos de trabajo técnicos homogéneos en materia de clasificación, descripción y valoración, y que estos sean formales y actualizados.

En la lógica del Sistema Red de Archivos, aunque un archivo funcione bien no debe estar desconectado del resto de los archivos de la institución; todos ellos deben compartir en forma estandarizada sistemas, métodos e instrumentos formales para la gestión de documentos.

A diferencia del modelo descrito para la integración del Sistema Nacional de Archivos —ideado para establecer mecanismos de coordinación, comunicación y vinculación entre todos los archivos del país, especialmente gubernamentales—, el Sistema Red de Archivos se plantea como un modelo para el ejercicio cotidiano del ciclo vital de los documentos en el interior de cada institución. Esto le otorga un carácter

instrumental que posibilita la correcta gestión de documentos y la administración ordenada de archivos.

La ausencia de una legislación apropiada para la época, que señalara la obligatoriedad jurídica de estructurar los sistemas red de archivos en las instituciones gubernamentales, así como los seculares problemas de recursos que se padecen en el universo de los archivos, impidieron instrumentalizar —por así decirlo— la creación y formalización de estos sistemas en las dependencias y entidades del Gobierno federal, si bien hubo notables experiencias en algunas de ellas en este aspecto.¹¹

Hoy en día, sin embargo, los Lineamientos Generales para la Organización y Conservación de Archivos de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal,¹² emitidos por el IFAI y el AGN, recogen, en esencia,

¹¹ Tales fueron los casos de las secretarías de Comunicaciones y Transportes, Salud y el extinto Departamento del Distrito Federal, que integraron su Sistema Red de Archivos y formalizaron su existencia con la emisión de acuerdos de constitución, publicados en el *Diario Oficial de la Federación*. En buena parte de los organismos públicos se integraron los llamados Comités Técnicos Internos de Administración de Documentos, sin formalizarse jurídicamente.

¹² Los Lineamientos... pueden consultarse en la página web www.agn.gob.mx/menuprincipal/archivistica/lineamientos.html.

el espíritu que animó al Sistema Red de Archivos, con la diferencia de que en la actualidad se dispone de un mejor marco jurídico para su desarrollo, así como la de encuadrar la normatividad archivística como parte de una serie de políticas públicas emitidas para favorecer una cultura democrática de transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas.

3.3. Un período de transición (1989-1994)

Los esfuerzos de modernización archivística pasaron posteriormente por la integración del Programa Nacional de Información y Archivos Públicos 1990-1994, emitido en el marco del primer bicentenario del Archivo General de la Nación.

Entre las principales líneas estratégicas del programa —derivado de un proceso consultivo que se llevó a cabo en 1989 a nivel nacional¹³ para fortalecer el Sistema Nacional de Archivos—, se destacaba la modernización técnica y

¹³ El proceso de consulta consistió en la celebración de ocho seminarios regionales y uno nacional, llevados a cabo entre abril y septiembre de 1989.

tecnológica de los archivos del país, particularmente a través de modernizar su organización estructural.¹⁴

A partir de 1990, en consecuencia, las acciones del SNA se vincularon en torno al programa, que arrojó resultados significativos en diversos campos, como el fortalecimiento de la integración tanto de los sistemas de archivos a nivel federal como de los sistemas estatales de archivos en las entidades federativas.

En materia organizacional, el programa ratificó los postulados del Sistema Red de Archivos, por lo cual se incrementaron las acciones de capacitación para introducir esta figura en los Gobiernos locales. Sin embargo, la propia dinámica de las administraciones públicas, la escasez de recursos, los programas de restructuración del aparato gubernamental y la permanente producción explosiva de documentos en las organizaciones ejercieron en esa época una influencia negativa en la integración y funcionamiento tanto del Sistema Nacional de Archivos como de los Sistemas Red de Archivos.

¹⁴ Programa Nacional de Información y Archivos Públicos, Secretaría de Gobernación-AGN, México, 1990. El programa puede considerarse como el primero con cobertura nacional, pues los programas previos se circunscribían a los ámbitos locales.

Esto impidió la generación de un marco jurídico que les diera formalidad y calidad obligatoria.

3.4. Etapa actual del desarrollo archivístico

No fue sino hasta muchos años después de concluida la etapa previa, y luego de un accidentado periodo que se distingue por el agotamiento del SNA y del propio Archivo General de la Nación —además del desgaste de sus estrategias operativas y la escasa emisión de nuevas normas y regulaciones para la administración de documentos—, que el desarrollo archivístico se vinculó nuevamente a la Administración Pública y, en particular, a los esfuerzos de la sociedad civil por introducir una cultura democrática de transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas del aparato gubernamental.

Con la emisión de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (2002), se imprimió una nueva dinámica en torno al tema de los archivos y el papel que deberían desempeñar en esta nueva etapa.

La información pública gubernamental, a la que los ciudadanos pueden acceder en concordancia con este

nuevo marco jurídico, se encuentra —en su mayor parte— en los archivos. No obstante, la magnitud de los problemas que estos padecen dificulta su cabal utilización, por lo que su organización técnica, siguiendo los parámetros de la administración de documentos como su fundamento teórico y metodológico, resulta una tarea que exige mejores condiciones estructurales para los archivos.

Para responder a estos retos, y retomando el espíritu de las experiencias previas, el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (actualmente denominado Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos), en coordinación con el Archivo General de la Nación, emitieron los Lineamientos Generales para la Organización y Conservación de los Archivos de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal.¹⁵ En los lineamientos sexto, octavo, décimo, decimoprimer y decimosegundo, se establece la organización y funcionamiento básico de los archivos, con lo cual se perfila la integración tanto de sus componentes normativos —en la figura de las unidades coordinadoras de archivos—

¹⁵ Publicados en el *Diario Oficial de la Federación* el 20 de febrero de 2004. (Véase, también, la nota 12).

como de sus componentes operativos relacionados con las unidades de correspondencia y los archivos de trámite, de concentración e históricos.

La *Guía para el cumplimiento de los Lineamientos...*, preparada por el Archivo General de la Nación, establece lo siguiente como una de las metas de estos: “1. Integrar un Sistema Institucional de Archivos para mejorar la infraestructura y reorganizar administrativamente a las áreas de archivos”.¹⁶

Precisamente, a partir de la emisión de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y de los Lineamientos, el tema de los archivos rebasó, por primera vez, el ámbito de la discusión técnica y se situó también en el marco de disposiciones jurídicas, con lo cual cobró una dimensión distinta a la de las etapas previas.

La inserción del tema de los archivos en este escenario permite pensar en la posibilidad de integrarlos como sistema

¹⁶ *Guía para el cumplimiento de los Lineamientos Generales para la Organización y Conservación de Archivos de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal*, México, Secretaría de Gobernación-AGN, s/f, p.7.

institucional. Así se propicia su organización técnica, funcional y —sobre todo— estructural para el correcto ejercicio de la administración de documentos y la gestión de los archivos gubernamentales.

Las modificaciones hechas en julio de 2007 al artículo sexto constitucional enmarcan esta nueva dimensión de la importancia de los archivos en el contexto de las acciones de acceso a la información, la transparencia y la rendición de cuentas, teniendo en cuenta lo que bien señala Mauricio Merino:

La información pública es un producto, mientras que el derecho de acceso a ella es una forma de distribuirla a la sociedad. De modo que una vez creado el contexto de exigencia, lo que sigue es producir la información conforme a la letra constitucional [...] Llegados a este punto, creo que ya es claro que el mayor desafío no residirá solamente en responder a un conjunto de normas nuevas en materia de acceso a la información, sino en *construir las condiciones organizacionales* para poder hacerlo.¹⁷

En los capítulos siguientes del presente cuaderno se ofrece una argumentación metodológica para los archivos, orientada hacia esa perspectiva.

¹⁷ Merino, Mauricio, “En vísperas de la revolución informativa”, en Salazar Ugarte, *op. cit.* p.142.

Capítulo II. Naturaleza e identidad de los sistemas institucionales de archivos

Sumario: 1. Acuerdos, limitaciones y condiciones para el desarrollo organizacional de los archivos. 2. Sistemas: breves aspectos conceptuales. 2.1. Definición, naturaleza y características de los sistemas. 2.2. Ciclo vital de los documentos y Sistema Institucional de Archivos (SIA). 2.3. Archivo: un concepto tridimensional. 3. Hacia la construcción de los sistemas institucionales de archivos.

1. Acuerdos, limitaciones y condiciones para el desarrollo organizacional de los archivos

Hasta aquí, hemos reconocido que el desarrollo archivístico en México se ha visto permeado tanto por la evolución teórica y metodológica de la administración de documentos como por su inserción en los programas de reforma y modernización de la Administración Pública Federal. Del mismo modo, se ha enfatizado la importancia que tiene el hecho de darle al tema de los archivos una nueva dimensión de orden jurídico, insertado ahora en las acciones tendentes a propiciar el desarrollo de una cultura de transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas del aparato gubernamental, lo que permite rebasar su análisis

exclusivamente técnico para enmarcarlo en los cambios constitucionales hechos al artículo sexto de la Carta Magna, con lo cual se abre una mejor perspectiva para los archivos.

A lo largo del accidentado y desigual desarrollo archivístico descrito en estas páginas, se han alcanzado importantes resultados y acuerdos, entre los que podemos destacar los siguientes:

- Primero. La creación del Comité Técnico Consultivo de Unidades de Correspondencia y Archivo del Sector Público Federal (COTECUCA), vigente aún como mecanismo de vinculación de los archivos federales.
- Segundo. La creación del Sistema Nacional de Archivos que, pese a resistencias y altibajos en su funcionamiento, tiene plena vigencia como mecanismo de comunicación, coordinación y vinculación de los archivos a nivel nacional.
- Tercero. El desarrollo de modelos teóricos y metodológicos para la administración de documentos,

especialmente en materia de clasificación, descripción y valoración documentales.

- Cuarto. El desarrollo de modelos técnicos para la organización estructural de los archivos, con base en su integración y funcionamiento como sistema red a nivel institucional.
- Quinto. El impulso a un nuevo marco jurídico en el que se sustentan las actividades de los archivos, centrado ahora en lineamientos para su organización y operación, pero en la perspectiva de emitir a corto plazo una legislación más apropiada para su funcionamiento.¹⁸

A pesar de los avances descritos, en los archivos puede observarse una serie de problemas tanto técnicos como organizacionales que prevalecen en ellos. Los más destacados son los siguientes:

- la marginación de los archivos en el seno de las instituciones;
- la subutilización de la información documental en las

¹⁸ En la actualidad se encuentra en estudio y discusión técnica y legislativa un proyecto de Ley Federal de Archivos.

acciones de acceso a la información, transparencia y rendición de cuentas;

- el desconocimiento, todavía notable, de la administración de documentos como teoría, método e instrumento para la gestión de archivos;
- la ausencia de medidas y estrategias de capacitación permanentes en la materia a nivel institucional, regional y nacional;
- la permanente escasez de recursos operativos y la incorporación desordenada de tecnologías en los archivos;
- la ausencia de un esquema permanente de planeación del desarrollo archivístico,
- el principal: la escasa voluntad política y administrativa para mejorar la condición estructural de los archivos a fin de darle mayor formalidad a su organización y funcionamiento en el interior de las instituciones gubernamentales.

En este punto cabría preguntarse por qué los archivos, a pesar de los programas y mecanismos desarrollados, a la inserción de estos en los esfuerzos de modernización, así

como al avance de la administración de documentos, no han logrado evolucionar hacia el pleno reconocimiento de esta función en las administraciones públicas. ¿Qué es lo que ha pasado?¹⁹

En el presente cuaderno no se pretende responder a tales cuestionamientos, exigentes por sí mismos de estudios detenidos sobre la fenomenología global de los problemas enunciados; sin embargo, sí es posible aventurar algunas ideas relacionadas específicamente con el tema central del cuaderno, esto es, la integración estructural de los archivos como sistema, pues se considera que tal hecho tiene una influencia capital en la determinación de las soluciones que de manera integral deben enfrentarse a los problemas descritos.

¹⁹ Sobre el particular, se recomiendan los siguientes textos: Alberch Fugueras, Ramón y José Ramón Cruz Mundet, *¡Archivese! Los documentos del poder. El poder de los documentos*, 2a reimp., Madrid, Alianza Editorial (El Libro de Bolsillo), 2005; Ampudia Mello, José Enrique, op. cit., y Ramírez Deleón, José Antonio, Archivos gubernamentales: un dilema de la transparencia, México, Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal (Ensayos para la transparencia de la Ciudad de México, núm. 2), 2007. Este último se encuentra disponible en línea: <http://www.infodf.org.mx/capacitacion/publicacionesDCCT/Ensayo2/Ensayo2.pdf>.

2. Sistemas: breves aspectos conceptuales

Como se mencionó en el capítulo previo, no basta únicamente con construir el andamiaje normativo —*el contexto de exigencia*, para decirlo con palabras de Mauricio Merino— combinado con el conocimiento técnico, sino que resulta absolutamente indispensable —como también indica dicho autor— construir las *condiciones organizacionales*; en este caso, aplicadas a los archivos para hacer posible su definitiva institucionalización y formalización en el seno de las organizaciones.

En este contexto, la comprensión del enfoque de los *sistemas*, como teoría y método, podrá abonar precisamente a la construcción de esas condiciones y a su correcta incorporación y adaptación al universo de los archivos. Enseguida se abordan algunos aspectos conceptuales básicos para la construcción de los sistemas institucionales de archivos, apoyándonos para ello en la descripción de los conceptos *sistema*, *ciclo vital* y *archivo*.

2.1. Definición, naturaleza y características de los sistemas

La Teoría general de sistemas surge, propiamente, a partir de los trabajos emprendidos por el biólogo alemán Karl Ludwig von Bertalanffy.²⁰ Su objetivo era lograr una integración analítica entre las ciencias naturales y sociales, lo que se llamó la *unidad de las ciencias*, por lo que su aplicación y uso ha influido de manera significativa en estas y, especialmente, en las ciencias administrativas.

Los sistemas se definen como un conjunto, como una totalidad cuyos componentes interactúan para lograr propósitos, metas y objetivos comunes. Una propiedad intrínseca de los sistemas, en concordancia con su definición, se relaciona con la idea de que sus componentes tienen que ser vistos globalmente, por lo que cada cambio y transformación que se produzca en cada uno de ellos afecta al resto de los componentes y, en consecuencia, a la totalidad del sistema.

²⁰ Von Bertalanffy, Ludwig, *Teoría general de los sistemas: fundamento, desarrollo, aplicaciones*, México, Fondo de Cultura Económica, 1987. Ver también Van Gigch, John Peter, *Teoría general de sistemas*, 3ª ed., México, Trillas, 2006.

Además de esta propiedad, los sistemas poseen un conjunto de atributos o premisas que les otorgan identidad. Se dice que pueden estar insertos en un sistema mayor, ser abiertos o cerrados, y las funciones que desempeñan dependen de la estructura del propio sistema, de los flujos de información que reciba y de la capacidad que dicha estructura tenga para procesarlos y así lograr las metas o resultados que se esperan del sistema en un medio o contexto determinado.

Es también distintivo de los sistemas desarrollar un par de tendencias en su funcionamiento. La primera se denomina *entropía*, concepto asociado a la posibilidad de que el sistema se desgaste o incluso se desintegre con el paso del tiempo, esto es, que su funcionamiento sea cada vez más aleatorio.

La entropía es una tendencia natural de los sistemas que se inhibe a partir de otra tendencia asociada a ellos, relacionada con el concepto de *homeostasis*, es decir, la capacidad que tiene el sistema de guardar un equilibrio dinámico entre sus componentes, especialmente frente a los cambios que puedan producirse en su medioambiente. Los agotamientos sufridos por el Sistema Nacional de Archivos a lo largo del tiempo, por ejemplo, se han debido precisamente a su tendencia entrópica no compaginada con su contraria.

Cabe destacar que los sistemas abiertos —aquellos que tienen una interacción dinámica con su medioambiente— son los que presentan una mayor propensión a la entropía. Por eso debe buscarse su equilibrio y regulación en forma permanente, para no desgastarlo o, incluso, desintegrarlo.

De lo anterior pueden derivarse algunas ideas básicas, importantes a la hora de compaginar el concepto y aplicarlo al universo de los archivos:

- Primera. Que los sistemas son un conjunto, una totalidad cuyas partes o componentes interaccionan para cumplir un propósito común.
- Segunda. Que los cambios en el funcionamiento de cada componente del sistema afecta al resto de los componentes del mismo.
- Tercera. Que los sistemas tienen un conjunto de atributos que los caracterizan como abiertos o cerrados, dinámicos o estáticos, adaptables o rígidos, con mecanismos de control y supervisión internos o externos que los regulan.

Los componentes de cualquier sistema pueden variar de acuerdo con la naturaleza de su objeto y propósitos, pero por

lo general estos refieren al menos a las siguientes figuras:

- la organización del sistema (su estructura)
- el funcionamiento del sistema
- los recursos operativos asignados al sistema
- los flujos de información de que disponga el sistema y su capacidad para transformarlos en resultados (productos o servicios)

La organización del sistema hace referencia a la *estructura* del mismo, esto es, a los componentes que constituyen el continente. El funcionamiento del sistema se refiere a las responsabilidades y atribuciones que este lleva a cabo para su correcta operación, las cuales se relacionan con la ejecución de los procesos y procedimientos que le dan sentido y perspectiva en su conjunto.

Los recursos operativos del sistema se asocian con el capital humano y los aspectos materiales, técnicos y tecnológicos que requiere para ponerse en marcha y operar continuamente. Por ello, el concepto de *sistema* no debe relacionarse exclusivamente con sus recursos tecnológicos, como

computadoras o servicios automatizados. Estos pueden ser parte de los *recursos* de un sistema, pero no hacen alusión al sistema en sí mismo. Dicho de otra forma, los recursos tecnológicos pueden constituir un sistema insertado en un sistema mayor, tal como los recursos humanos o materiales podrían serlo.

Finalmente, los flujos de información son todos aquellos que le facilitan al sistema el desarrollo de su capacidad de procesamiento, con lo cual los insumos que lo nutren se convierten en productos o servicios. Esto se da en forma cíclica y mediante procesos constantes de retroalimentación que permiten evaluar los resultados o propósitos del sistema, así como realizar las adaptaciones necesarias para darle equilibrio a su funcionamiento.

Por lo que se ha enunciado hasta aquí, puede afirmarse que las organizaciones, en cuanto sistemas abiertos, se caracterizan como sistemas complejos, por la gran cantidad de elementos que los componen y su constante interacción con el medio al que pertenecen. Todo esto, a la larga, definirá el funcionamiento centralizado o descentralizado del sistema, así como su tendencia homeostática y entrópica.

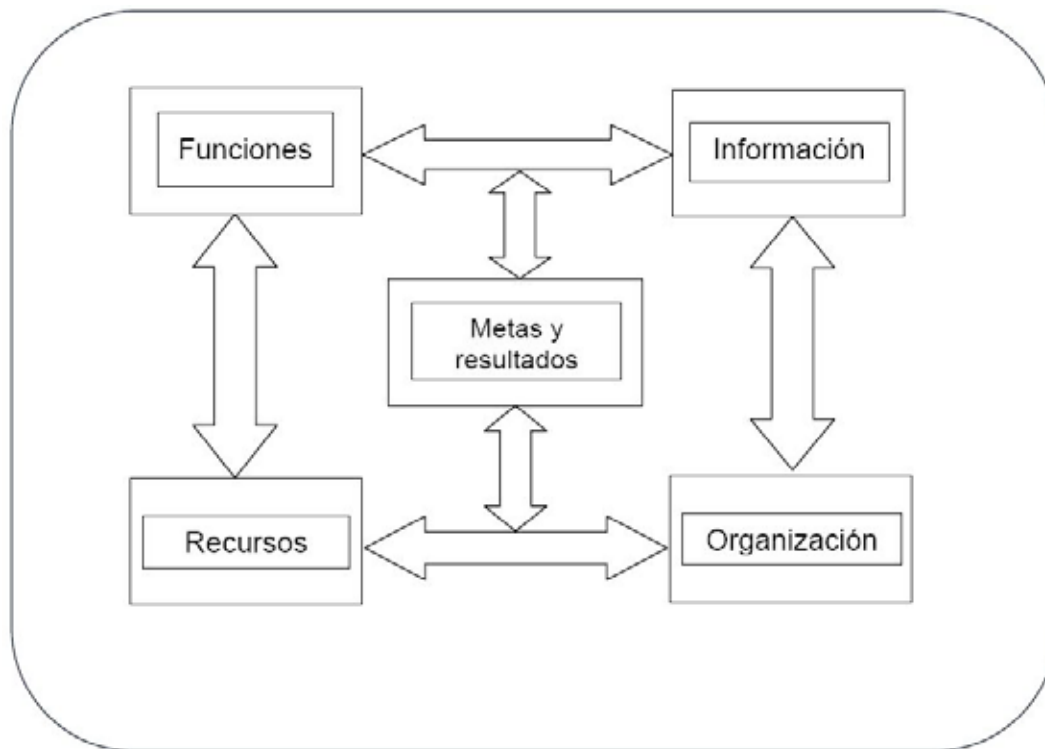
El funcionamiento centralizado o descentralizado del sistema dependerá, entonces, de su complejidad. Los sistemas centralizados se distinguen porque pueden ser regidos en forma unidireccional, lo que permite, del lado positivo, ejercer un mejor control y regulación del sistema en su conjunto, y del lado negativo, entorpecer la toma de decisiones y, por tanto, burocratizar —si vale el término— su funcionamiento.

En comparación con los sistemas centralizados, los descentralizados operan con un mayor grado de autonomía respecto de sus componentes. Desde el punto de vista positivo, pueden ser más ágiles en su funcionamiento, pero desde el negativo, tienden a desgastarse más rápidamente y su regulación y control suele ser más complicado.

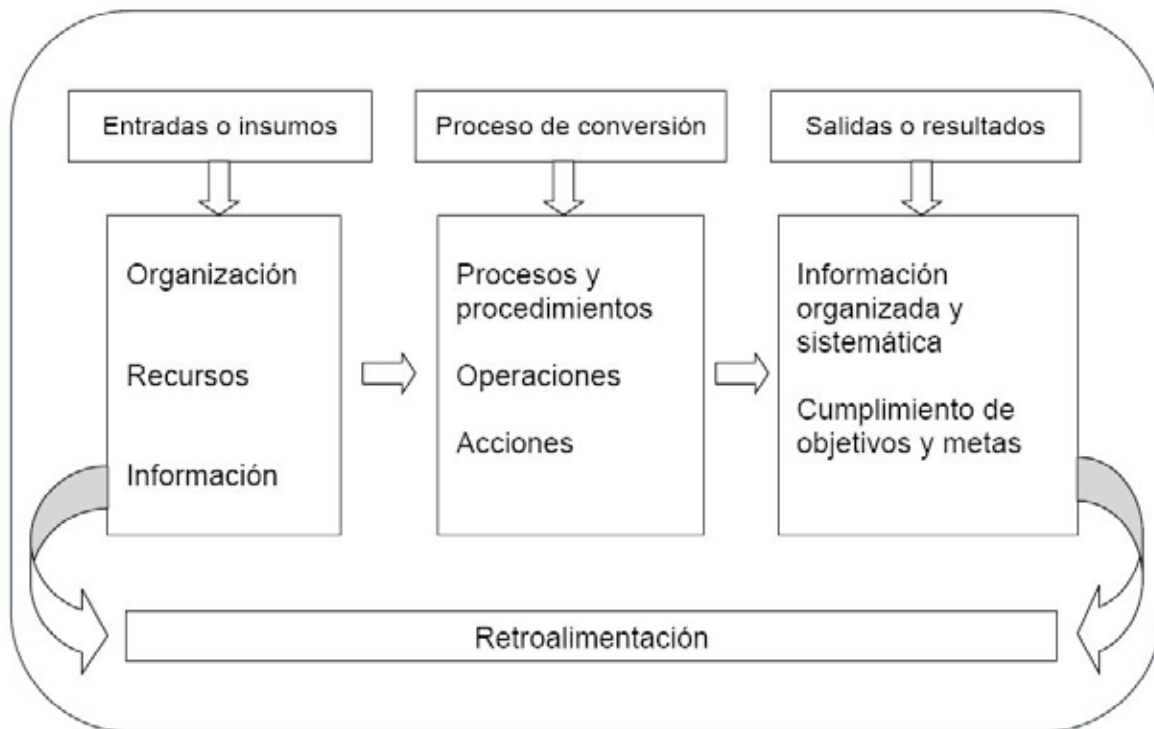
Una combinación de ambos atributos, esto es, el funcionamiento centralizado del sistema con propósitos de dirección, regulación y control, y descentralizado en su operación, tenderá al mejor manejo de sus tendencias entrópica y homeostática.

Un sistema es, entonces, un conjunto, una totalidad compleja cuyas partes se influyen recíprocamente, tal como se muestra en los cuadros 4, 5 y 6.

Cuadro 4. Diagrama de los sistemas por sus componentes

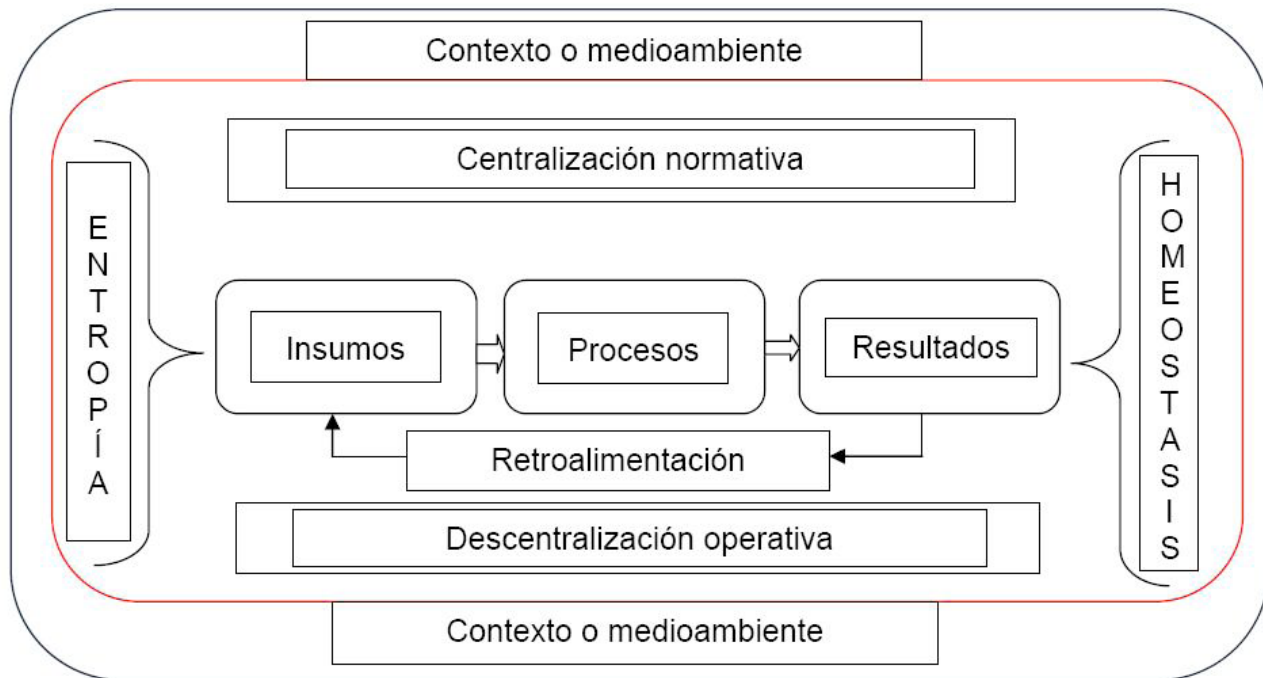


Cuadro 5. Diagrama del sistema por su funcionamiento



Finalmente, en el siguiente cuadro se hace una representación total de un sistema:

Cuadro 6. Representación de un sistema integrado



En concordancia con lo aquí expuesto, un sistema puede referirse a un organismo, biológico o artificial, en el cual sus componentes interactúan y se relacionan para cumplir un fin común. Por ejemplo, una institución gubernamental puede considerarse como un sistema complejo, ya que cuenta con todos los elementos que los componen. Tal es el caso del Sistema Integral de la Familia (DIF) o el Sistema Conalep.

Pongamos por caso también al Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI). Este organismo, en sí mismo, constituye un sistema, pues posee tanto una estructura como funciones y recursos que interactúan para el cumplimiento de un fin común: ser el órgano garante del derecho de acceso a la información pública para promover la transparencia de la actividad gubernamental, la rendición de cuentas y el fortalecimiento de una nueva cultura de gobernabilidad democrática en el país. El IFAI, además, cuenta con un conjunto de reglas que garantizan y regulan su funcionamiento, al mismo tiempo que lo protegen jurídicamente, en especial, por estar sustentadas en ordenamientos legales: la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y la Ley Federal de Protección de Datos en Posesión de Particulares.

Antes de extrapolar los argumentos hasta aquí expuestos al universo de los archivos, en el siguiente punto se abordarán dos conceptos complementarios, dada su estrecha relación con el concepto de *sistema*. La comprensión cabal de todos ellos ayudará a la creación de las condiciones organizacionales que, a su vez, permitan la integración y formalización de los sistemas institucionales de archivos en las organizaciones públicas.

2.2. Ciclo vital de los documentos y Sistema Institucional de Archivos (SIA)²¹

El *ciclo vital* constituye el concepto central de la administración de documentos, entendida esta, a su vez, como teoría y metodología para su gestión. De acuerdo con este ciclo, los documentos pasan por tres fases, etapas o edades desde que se producen y hasta que se determina su destino final

²¹ Numerosos textos abordan el tema del ciclo vital de los documentos. Al respecto, se sugiere consultar la Revista *Cambio Archivístico*, núms. 1 al 4, sección "... Concentrarse", México, Archivo General de la Nación, 1984. Aquí únicamente se abordarán sus aspectos básicos, especialmente aquellos que relacionan el ciclo con la estructuración de los archivos como sistema institucional, de conformidad con los propósitos del presente cuaderno.

en el seno de las instituciones,²² en las cuales la información contenida en ellos se sujeta a usos y tratamientos archivísticos claramente diferenciados.²³

La primera fase del ciclo vital se conoce como la etapa *activa* de los documentos. En ella, se entiende que estos habían sido producidos para atender y desahogar la gestión o tramitación de los diversos asuntos bajo la responsabilidad de las instituciones, por lo que en esta etapa los documentos tienen un uso constante, son probatorios de eventos o procesos de trabajo y, por lo tanto, poseen una alta jerarquía jurídica y administrativa: tienen un valor primario de orden administrativo, legal y fiscal o contable.

Una vez que concluye la utilidad de los documentos en la tramitación de asuntos, de conformidad con las vigencias que se hayan determinado para ellos en concordancia con su valoración,²⁴ estos arriban a la segunda fase de su ciclo, que se conoce como la etapa *semiactiva*. En ella, los documentos

tienen una utilidad referencial, su frecuencia de consulta ha disminuido y por lo tanto se conservan solo precautoriamente en virtud de sus valores legales, fiscales o contables.

Al concluir los valores primarios de la documentación, finalmente, buena parte de los documentos producidos y utilizados en las etapas previas adquieren un valor secundario, de orden *evidencial*, testimonial o informativo,²⁵ lo que determina su conservación permanente. En este momento es cuando los documentos arriban a la tercera fase de su ciclo, conocida como la etapa *inactiva* o *histórica*.

Cabe destacar que buena parte de la documentación producida por las organizaciones no adquiere un valor secundario, residual, respecto al que tuvo durante las dos primeras etapas del ciclo, por lo que ese tipo de documentación es susceptible de depurarse conforme a los propios mecanismos de valoración y disposición documental que se tengan definidos y, también, en concordancia con la legislación vigente en la materia.

La orientación metodológica que ofrece el ciclo vital determina que el tratamiento archivístico de la información

²² Al ciclo vital se lo conoce también como la *teoría de las tres edades de los documentos*.

²³ Ver de Couture, Carol y Jean-Yves Rosseau, *Los archivos del siglo xx*, México, AGN-Universidad de Montreal, 1987, pp. 95 - 156.

²⁴ En el quinto cuaderno de la presente colección se aborda con mayor detalle el tema de la valoración documental y sus instrumentos de control.

²⁵ Schellenberg, Theodore R., *Archivos modernos: principios y técnicas*, México, Secretaría de Gobernación-AGN, 1988.

documental puede también diferenciarse y especializarse tanto técnicamente como desde un punto de vista organizacional. Atañe a las áreas de correspondencia y a los archivos de trámite la administración de los documentos que se encuentran en la fase activa del ciclo.

A otra área especializada —denominada genéricamente *archivo de concentración*— le corresponde, a su vez, el tratamiento archivístico de la documentación que se encuentra en la fase semiactiva del ciclo. Finalmente, serán las áreas de archivo histórico las que se encarguen de la documentación que arribe a la fase inactiva o histórica para su conservación permanente. Así, puede afirmarse que los documentos de la fase activa no se manejan del mismo modo que los de las etapas semiactiva o histórica.

Los usos, los usuarios, los procesos de trabajo, los instrumentos y métodos y los recursos operativos que se utilizan en cada etapa del ciclo son distintos. Por lo tanto, con base en este modelo puede construirse un sistema de archivos, un diseño institucional apropiado para la operación integral de los servicios archivísticos.

La administración de los documentos, a lo largo de su ciclo vital, exige de las estructuras archivísticas de trámite, de

concentración e históricas un comportamiento homogéneo y estandarizado, así como el ejercicio de un conjunto de procesos y procedimientos que las vinculen ordenadamente, tanto para la organización técnica, la circulación y el control de la información documental como para brindar los servicios institucionales que les son requeridos por sus usuarios, sean estos institucionales o sociales.

En el siguiente cuadro se describe la relación que hay entre las fases del ciclo, la estructura archivística especializada que les da tratamiento técnico y el uso distintivo de la información correspondiente a cada etapa.

Cuadro 7. Ciclo vital, Sistema Institucional de Archivos (SIA) y usos de la información

Fases del Ciclo vital	Entidades especializadas del SIA	Usos de la información por etapa
Activa	Áreas de correspondencia y archivos de trámite	Uso frecuente para la atención de trámites o asuntos
Semiactiva	Archivo de concentración	Uso de referencia, conservación precautoria
Histórica	Archivo histórico	Uso testimonial para la investigación histórica

La concepción de que los archivos no son entidades aisladas y que deben funcionar de manera coordinada, conforme a un modelo de organización que los vincule como sistema institucional, se fundamenta en el ciclo vital de los documentos. Los archivos requieren funcionar como sistema Institucional para estar en condiciones de brindar integralmente sus servicios en el seno de las organizaciones gubernamentales, en oposición a su operación parcial, limitada o no coordinada.

El ciclo vital de los documentos ofrece, del mismo modo, la idea de que los archivos son algo más que documentos organizados, y especialmente, algo más que los espacios, el mobiliario y equipo en el que estos se depositan, para adquirir también una connotación organizacional, esto es, concebirse como estructuras administrativas formalmente establecidas en el interior de las instituciones públicas.

En el siguiente punto se aborda, por ello, la naturaleza tridimensional del concepto de *archivo*.²⁶

2.3. Archivo: un concepto tridimensional

La diferenciación del concepto *archivo* es muy importante, en virtud de que persiste en las administraciones públicas una visión estereotipada de los archivos, a los que se concibe casi de manera exclusiva como el *lugar*, el espacio físico en el que se depositan papeles viejos.

Dentro de la administración pública, los archivos se conciben todavía como bodegas de papeles inútiles, en lugar de como centros neurálgicos de información, susceptibles de usarse integralmente como instrumentos de gestión, memoria institucional y recursos para la transparencia.

²⁶ Sobre la triple naturaleza del concepto *archivo*, se sugiere ver de Heredia Herrera, Antonia, el artículo “La vertiente más humanista de la profesión”, escrito para la Exposición y Conferencia Internacional de Archivos (Excol/07), celebrada del 23 al 27 de mayo de 2007 en Bogotá, Colombia. (Memorias de la conferencia). De la misma autora se recomienda, también, *¿Qué es un archivo?*, Gijón, Trea (Archivos Siglo XXI-I), 2006.

La definición de *archivo* hace alusión a tres dimensiones, las cuales resulta necesario tener en cuenta para su cabal organización técnica, física y estructural.

Por lo tanto, el concepto *archivo* debe entenderse como sigue:

- Primero. En su definición conceptual, como conjunto orgánico y organizado de información.
- Segundo. En su definición *espacial*, como lugar físico, esto es, como depósito del archivo.
- Tercero. En su definición institucional, como estructura orgánica formalmente establecida, o sea, como institución especializada que brinda servicios técnicos a diversos usuarios institucionales y sociales de conformidad con el ciclo vital de los documentos.

Desde luego, la relación del término *archivo* en su definición conceptual, espacial y estructural es sumamente estrecha. Para que los archivos se constituyan como conjuntos orgánicos y organizados de información, requieren de métodos, sistemas de trabajo e instrumentos de control archivístico que

les permitan alcanzar la categoría, precisamente, de archivos. A su vez, los depósitos de los archivos, es decir, los espacios en los cuales se almacenarán los conjuntos organizados de información, requieren de recursos especializados, mobiliario y equipo técnico y de seguridad para proteger y conservar en las mejores condiciones físicas la documentación.

Es, sin embargo, la definición estructural de los archivos la que para los propósitos del presente cuaderno nos interesa especialmente, pues queda claro que la organización estructural de los archivos, basada en el ciclo vital de los documentos, constituye la condición sine qua non para estar en condiciones de integrar sistemas institucionales de archivos en las dependencias y entidades.

No obstante, no debe perderse de vista la tridimensionalidad del concepto *archivo*, pues tanto los métodos, sistemas e instrumentos de control archivístico como los recursos operativos que se utilizan en los archivos forman parte de los *insumos* asociados a los sistemas institucionales de archivos. Por esto, requieren —al igual que la organización estructural de los mismos— la determinación de normas y regulaciones que hagan posible su integración y formalización.

3. Hacia la construcción de los sistemas institucionales de archivos

Los sistemas institucionales de archivos tendrían que integrarse con los atributos habituales de cualquier sistema, considerando esencialmente los siguientes:

- ser abiertos, dada la constante interacción de sus componentes con el medio institucional y social del que forman parte;
- ser flexibles, dados los constantes cambios de su medio;
- ser dinámicos, perfectibles y actualizables en el tiempo;
- ser perdurables, a partir de su regulación y protección jurídica;
- ser homogéneos, centralizados normativamente y descentralizados operativamente.

Los lineamientos para la organización de archivos, en cuanto marco de exigencia —para citar nuevamente a Merino—, dan pie precisamente a su organización estructural, pues definen una plataforma básica para su integración como sistemas.

En el capítulo siguiente se hará una breve descripción de las disposiciones contenidas en los lineamientos para la organización estructural y el funcionamiento sistémico de los archivos.

Capítulo III. Estructura del Sistema Institucional de Archivos (SIA)

Sumario: 1. Composición estructural. 1.1 La unidad coordinadora de archivos: funciones básicas. 1.2. Responsabilidades sistémicas. 2. Estructuras operativas del SIA. 2.1. Las áreas de correspondencia. 2.2. Los archivos de trámite. 2.3. El archivo de concentración. 2.4. Archivo histórico.

1. Composición estructural

La composición estructural que se ha impulsado para los archivos de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal se encuentra claramente descrita en los Lineamientos Generales... que para su organización y conservación emitieron coordinadamente el IFAI y el AGN.

En el capítulo II de estos Lineamientos, particularmente en los sexto, octavo, noveno, décimo, decimoprimer y decimosegundo, se describe la organización y funciones de los componentes asociados a los sistemas institucionales de archivos.

Cabe destacar que, si bien en los Lineamientos no se menciona expresamente la integración de los sistemas institucionales de archivos, en la guía para su cumplimiento se fija como su primera meta la integración de los mismos y se señala que tal hecho servirá “para mejorar la infraestructura y reorganizar administrativamente las áreas de archivo”. (Véase la nota 16 del presente cuaderno).

La organización estructural de los archivos se plantea en los Lineamientos a partir de dos componentes: en primer término, un área coordinadora de archivos, que podrá integrarse en cada dependencia o entidad, y una estructura operativa, dada a partir de las áreas de correspondencia, archivos de trámite, de concentración e históricos cuyos niveles jerárquicos podrán ser determinados por las propias dependencias o entidades a través de sus titulares.

En el cuerpo de este articulado se describe el funcionamiento y responsabilidades asignadas a las figuras citadas, entre las que destacan las estrechas relaciones de coordinación

y vinculación entre ellas, lo que las caracteriza como un sistema organizacional integrado de archivos.

De manera breve, en el presente capítulo se enfatizarán las principales funciones que se determinan en los lineamientos para las diversas áreas.

1.1. La unidad coordinadora de archivos: funciones básicas

El artículo sexto de los Lineamientos señala específicamente que dentro de cada dependencia o entidad se podrá contar con un área coordinadora de archivos, la cual tendrá un responsable nombrado por el titular de la misma; este último también establecerá su nivel jerárquico. Dada la necesaria generalidad de los Lineamientos, no se especifica en ellos la estructura organizacional interna que deben tener estas áreas, pues esa facultad solo puede corresponderles a las instituciones a las que se adscriban, de conformidad con su particular realidad jurídica, administrativa y financiera. Asimismo, les corresponde describir las funciones específicas de manera detallada, en instrumentos adecuados, como los manuales de organización y funcionamiento.

No obstante, las funciones genéricas atribuidas a las áreas coordinadoras de archivos y sus responsables dejan ver la importancia capital que su integración formal tiene en el seno de las instituciones gubernamentales. En el cuadro 8 se describen las principales funciones asignadas a estas áreas.²⁷

²⁷ En el presente cuaderno se destacan únicamente las asociadas al funcionamiento archivístico, sea en el ámbito normativo u operativo, de las áreas constitutivas de los sistemas institucionales de archivos, dejando de mencionarse otras funciones que, no obstante, resultan especialmente relevantes, por lo cual se sugiere hacer una revisión detallada de los lineamientos en cita.

Cuadro 8. Funciones básicas del área coordinadora de archivos

Disposición	Lineamientos de referencia
Elaborar, en coordinación con los archivos de trámite, de concentración e históricos, el cuadro general de clasificación archivística, el catálogo de disposición documental, así como el inventario general de la dependencia o entidad.	6º, inciso III
Coordinar las acciones de los archivos de trámite.	6º, inciso IV
Establecer y desarrollar un programa de capacitación y asesoría archivística para la dependencia o entidad.	6º, inciso V
Coordinar los procedimientos de valoración y destino final de la documentación, con base en la normatividad vigente y la normalización establecida por el Archivo General de la Nación.	6º, inciso VII
Coordinar, con el área de tecnologías de la información de la dependencia o entidad, las actividades destinadas a la automatización de los archivos y la gestión de documentos electrónicos.	6º, inciso VIII

La sola mención de las principales funciones que se incluyeron en el cuadro previo revela la importancia de las áreas coordinadoras de archivos. Su papel como componente de regulación de los archivos de trámite, de

concentración e históricos de la dependencia o entidad a la que esta área se encuentre adscrita, resulta —por sí solo— central en la integración de los archivos como sistema estructurado.

Los sistemas institucionales de archivos, en efecto, precisan de un área organizacionalmente fuerte, que propicie su funcionamiento de manera integral, homogénea y estandarizada. Recordemos que, como se mencionó en el capítulo correspondiente, los sistemas abiertos —y el de los archivos lo es, dada su permanente interacción con su medio institucional— requieren un núcleo directivo central, por así llamarlo, que sea capaz de diseñar y establecer las políticas, las normas internas y los programas específicos que para la administración de documentos y la gestión de archivos se instrumenten en el conjunto del sistema. Ese papel directivo les corresponde, justamente, a las áreas coordinadoras de archivos, que además tendrían otras responsabilidades sistémicas —si vale el término—, las cuales si bien no se mencionan expresamente en los Lineamientos, el cumplimiento de estas las hace absolutamente necesarias.

1.2. Responsabilidades sistémicas

Las áreas coordinadoras se plantean como las encargadas de la vinculación de todos los componentes del Sistema Institucional de Archivos. Su responsabilidad se centra en

propiciar su comportamiento armónico, por lo que estas se constituyen como las instancias encargadas de favorecer el equilibrio entre las tendencias de entropía y homeostasis del sistema, con lo cual favorecen su operación dinámica e inhiben en lo posible su natural desgaste por el paso del tiempo.

De conformidad con lo anterior, corresponde a estas áreas, más allá de las funciones que la legislación actual les confiere, el cumplimiento de las siguientes responsabilidades:

- propiciar el comportamiento homogéneo e integrado del sistema en su conjunto y en cada uno de sus componentes;
- dar seguimiento a las acciones que se emprendan en el interior del sistema y evaluar sus resultados y metas;
- propiciar la constante interacción de los archivos de trámite, de concentración e históricos del sistema, desarrollando al mismo tiempo un sentido de pertenencia para el conjunto de sus componentes;
- vincularse constantemente con su medio institucional, especialmente con las instancias

administrativas y técnicas que favorezcan el desarrollo de los archivos.

También corresponde a estas áreas coordinarse no únicamente con los archivos, sino también con otras instancias internas de las dependencias y entidades, como los comités de información, las áreas de informática, las áreas de recursos humanos y otras unidades administrativas; del mismo modo, con otras dependencias y entidades externas, como el Archivo General de la Nación o el IFAI, todo lo cual revela la complejidad de su trabajo y la necesidad de desempeñarlo con el mayor dinamismo posible.

La diversidad de funciones y responsabilidades sistémicas que corresponden a las áreas coordinadoras de archivo hace absolutamente indispensable que se les asigne un nivel jerárquico y una adscripción adecuados dentro de los organismos gubernamentales; asimismo, dotarlas de los recursos que les permitan el ejercicio exclusivo y especializado de sus funciones, en oposición a su desempeño ante responsabilidades accesorias de otras unidades administrativas, como las áreas de recursos materiales y

servicios generales, que suelen ver en los archivos un pesado lastre en vez de un sistema neurálgico de información para las administraciones públicas.

2. Estructuras operativas del SIA

Los componentes operativos del Sistema Institucional de Archivos constituyen la columna vertebral del sistema en su conjunto. Reguladas por el área coordinadora de archivos para evitar su funcionamiento como entidades aisladas, las estructuras operativas del Sistema fundamentan su funcionamiento en el ciclo vital de los documentos, que permite diferenciar y especializar su trabajo, los recursos y las relaciones que en forma normalizada deben establecerse entre ellas y con las áreas a las que brindan sus servicios.

La intensa actividad técnica que efectúan los componentes operativos del SIA da cuerpo a las relaciones de coordinación y vinculación que se establecen en el interior del sistema. Solo de esta forma puede lograrse su funcionamiento estandarizado para dar cumplimiento a sus metas y fines comunes: la administración de documentos a lo largo de su ciclo institucional de vida.

Los procesos técnicos y procedimientos de gestión documental que estas áreas desempeñan, y los instrumentos de control archivístico que utilizan en las distintas etapas del ciclo vital, permiten organizar la documentación que tienen bajo su responsabilidad y hacer que esta circule apropiadamente por las diversas instituciones archivísticas que conforman el Sistema Institucional de Archivos.

De acuerdo con los lineamientos para la organización y conservación de archivos, enseguida se describen las funciones esenciales de la estructura operativa de los sistemas institucionales de archivos, a las que se acompañarán algunas observaciones necesarias.

2.1. Las áreas de correspondencia

En el lineamiento octavo se establece que las dependencias y entidades determinarán el número de áreas responsables de realizar las funciones asociadas al control y registro de la correspondencia de entrada y salida, así como el despacho de la correspondencia de salida. Habitualmente, estas funciones se ejercen a partir de dos tipos de estructuras, dependiendo de una serie de características, como el tamaño

de la institución o la distribución de sus áreas internas, entre otras. La primera es la que se conoce como Oficialía de Partes, antes llamadas, por la normatividad emitida por el Archivo General de la Nación, Unidades Centrales de Correspondencia (ucc).

Las Unidades Centrales de Correspondencia desempeñan un importante papel operativo tanto para el control de la correspondencia de las instituciones públicas, que ingresa o egresa en forma centralizada, como para su distribución en el interior o fuera de ellas. Esto permite ahorros sustanciales en términos de tiempo y recursos monetarios, pues evita la contratación de servicios privados de mensajería o la distracción del personal operativo por ejercer esta función.

No obstante, estas áreas suelen restringir su funcionamiento a un servicio de mensajería, lo que sugiere la posibilidad de rediseñar su integración y funciones en el marco del Sistema Institucional de Archivos, con el objeto de redimensionar su operación como área de servicios documentales.

La segunda modalidad habitual en el manejo de la correspondencia es la que se da directamente en las unidades

administrativas de las instituciones, en donde la función suele atribuirse al personal secretarial, con el consecuente manejo discrecional y subjetivo que esto trae consigo.

Complementariamente, el lineamiento noveno establece que las dependencias deberán elaborar una ficha de control para el seguimiento administrativo de la gestión a la que dan lugar los documentos ingresados, lo que comúnmente se conoce como *control de gestión*.

Es en las unidades administrativas de las dependencias y entidades donde se presentan algunos problemas organizacionales y de funcionamiento en relación con el control de la correspondencia, el ejercicio del control de gestión y, especialmente, la vinculación de esta función con la integración de la información archivística.

El manejo descentralizado de la correspondencia, su recepción, registro, control, seguimiento y despacho directo en las unidades administrativas sugiere la necesidad de integrar estos servicios en una sola estructura documental, pues en la actualidad es frecuente observar desvinculación estructural entre la recepción y el despacho de la correspondencia

con los servicios de control de gestión, y entre estos, con respecto a los servicios de archivo de trámite. Esta cuestión no solo tiene implicaciones de orden operativo y dispendio de recursos, sino que ante todo, desde un punto de vista técnico, impacta la eficiencia de los mecanismos de agrupación sucesiva de la información archivística.²⁸

En el esquema organizacional del Sistema Institucional de Archivos es conveniente, por tanto, evaluar la necesidad de unificar estos servicios, estandarizando los procesos de control de la documentación activa en las distintas unidades administrativas de las instituciones gubernamentales, bajo la perspectiva de reintegrar las antiguas áreas de correspondencia y archivo, que en el marco de la normatividad emitida por el Archivo General de la Nación se denominaron Unidades de Documentación en Trámite. (Consultar, al respecto, los *Manuales del Sistema Red de Archivos del Gobierno Federal*, previamente citados).

Es, entonces, en las unidades administrativas donde debe resolverse, de conformidad con diagnósticos previos, la

²⁸ Sobre los mecanismos de agrupación archivística, se sugiere consultar el tercer cuaderno de la presente colección.

estructuración orgánica de estos servicios, unificándolos con la expectativa de vincular la correspondencia, esto es, los asuntos relacionados con ella y, a través del mecanismo de control de gestión, los expedientes en los que deben integrarse, especialmente si en ellos se acredita el desempeño de procesos de gestión y tramitación normalizados.²⁹

2.2. Los archivos de trámite

El lineamiento décimo establece que en cada unidad administrativa de las dependencias y entidades existirá un archivo de trámite, cuyos responsables serán nombrados por los propios titulares de las unidades administrativas de adscripción.

Antes de hacer algunas observaciones sobre este particular, revisemos las funciones de estas áreas como componentes centrales en todo sistema institucional de archivos. Por principio, corresponde a los archivos de trámite, de conformidad con los Lineamientos, el ejercicio de las funciones básicas que se describen en el cuadro 9.

²⁹ En el segundo cuaderno de la presente colección se abunda más sobre este tema.

Cuadro 9. Funciones de los archivos de trámite

Disposiciones	Lineamientos de referencia
Integrar los expedientes de archivo.	10º, inciso I
Conservar la documentación que se encuentra activa y la que ha sido clasificada como reservada o confidencial, conforme al catálogo de disposición documental.	10º, inciso II
Coadyuvar con el área coordinadora de archivos, o en su caso, con el archivo de concentración, en la elaboración del cuadro general de clasificación, el catálogo de disposición documental y el inventario general.	10º, inciso III
Elaborar los inventarios de transferencia primaria.	10º, inciso IV
Valorar y seleccionar los documentos y expedientes de las series documentales con el objeto de realizar las transferencias primarias al archivo de concentración, conforme al catálogo de disposición documental a que se refiere el lineamiento decimoséptimo	10º, inciso V

Con frecuencia ha sido malinterpretada la disposición del lineamiento décimo, en el sentido de que dentro de cada unidad administrativa existirá un archivo de trámite. Lo habitual es que en cada unidad administrativa los archivos sean manejados por personal secretarial o por los propios funcionarios o empleados, lo que trae como consecuencia la dispersión de la información documental, la organización personalizada de la documentación —en oposición a su organización técnica— y el control patrimonialista de los expedientes, así como un sinnúmero de *archivos* informales dentro de cada unidad administrativa.

Por otra parte, el manejo no especializado de los servicios archivísticos en las oficinas provoca, además de la producción excesiva de documentos y la mala integración de los expedientes, un uso deficiente de la información archivística como herramienta de gestión, esto es, como recurso esencial para la tramitación de asuntos, al mismo tiempo que se dejan acumular en los escasos espacios disponibles para su resguardo. Cada uno de estos *archivos de oficina*, informales, representa una entidad aislada, lo que justifica plenamente el rediseño institucional de los archivos de trámite, los cuales constituyen todavía el eslabón más

débil en la estructuración organizacional de los sistemas institucionales de archivos.

Los Lineamientos establecen claramente la necesidad de que los archivos de trámite operen en forma estandarizada y uniforme, para lo cual se ha dispuesto en ellos el diseño, desarrollo y utilización de instrumentos de control, métodos y sistemas técnicos que permitan la eficaz administración de los documentos en las unidades administrativas.

Por todo esto es conveniente destacar que la integración de un servicio de archivo de trámite en cada unidad administrativa *no implica de manera necesaria crear un archivo físicamente reunido en un solo espacio*, o sea, un archivo centralizado. Recuérdense la dimensión tridimensional del concepto de *archivo*, que hace alusión al conjunto orgánico y organizado de información, por lo que el espacio físico en el que se resguarda representa únicamente el depósito para su conservación.

Así, en una unidad administrativa puede haber varios espacios para resguardar archivos, según el número de oficinas que dicha unidad tenga bajo su control; sin embargo, la unidad

de archivo de trámite puede operar descentralizadamente en cada oficina adscrita a cualquier unidad administrativa, pero centralizadamente desde un punto de vista normativo. Se puede decir que hay un área de archivo de trámite aunque los documentos estén dispersos en varias oficinas, siempre que toda la documentación se encuentre organizada bajo los mismos criterios técnicos y normativos, compartidos por todas las áreas internas de la unidad administrativa en cuestión.

El esquema ideal, desde luego, es que los archivos de trámite se reúnan en un solo espacio para, así, cumplir con las tres acepciones que pueden asignarse a la palabra *archivo* en un sentido conceptual, espacial e institucional. Sin embargo, tal hecho, especialmente ante las seculares condiciones de restricción presupuestal, no representa un requisito indispensable para la estructuración de estas áreas como componentes del Sistema Institucional de Archivos.

2.3. El archivo de concentración

El archivo de concentración, el área encargada de la administración de documentos que se encuentran en la fase

semiactiva de su ciclo vital, es en realidad una unidad que ocupa un lugar central en la integración de los sistemas institucionales de archivos.

En el marco de los Lineamientos, se han designado para esta figura las siguientes funciones básicas, en concordancia con el lineamiento decimoprimerο:

- I. recibir de los archivos de trámite la documentación semiactiva;
- II. conservar precautoriamente la documentación semiactiva hasta cumplir su vigencia documental, conforme al catálogo de disposición documental, o al cumplir su período de reserva;
- III. solicitar al área coordinadora de archivos de la dependencia o entidad, con el visto bueno de la unidad administrativa generadora, la liberación —en su caso— de los expedientes para determinar su destino final;
- IV. coadyuvar, con el área coordinadora de archivos, en la elaboración del cuadro general de clasificación, el catálogo de disposición documental y el inventario general;

- V. elaborar los inventarios de baja documental y de transferencia secundaria;
- VI. valorar, en coordinación con el archivo histórico, en su caso, los documentos y expedientes de las series resguardadas conforme al catálogo de disposición documental a que se refiere el lineamiento decimoséptimo;
- VII. realizar, en su caso, las transferencias secundarias al archivo histórico de la dependencia o entidad, o al Archivo General de la Nación.

No hay duda sobre la relevancia del archivo de concentración, aunque, curiosamente, es el área que dentro de las administraciones públicas se considera como bodega de papeles inútiles y en la que generalmente se dispone de escasos recursos para la adecuada conservación de los acervos que resguarda.

El archivo de concentración, de hecho, permite la circulación de los documentos en las instituciones, pues desahoga los archivos de trámite de la documentación cuya utilidad inmediata ha concluido, transfiriendo los testimonios documentales a las áreas de archivo histórico y encargándose

de la muy delicada función de depurar la documentación sin valor secundario.

A diferencia de los archivos de trámite, el archivo de concentración sí debe contar con espacios suficientes, ya que en sus instalaciones habrán de resguardarse precautoriamente grandes volúmenes de documentación.

En la gestión de los archivos de concentración, el concepto de *archivo* —en cuanto su definición como depósito— adquiere un peso importante, pues esta unidad sí precisa de espacios y condiciones ambientales apropiados, lo que no es frecuente que ocurra: con regularidad, en las administraciones públicas se ubica la documentación semiactiva justamente en los almacenes en los que se resguarda el mobiliario, equipo y los insumos de desecho de las organizaciones gubernamentales. Este hecho pone en evidencia la concepción errónea de los archivos de concentración como *archivo muerto*.

Un problema organizacional frecuente en las instituciones públicas es que, lejos de contar con un solo archivo de concentración, como dictan los Lineamientos, poseen varios. Este fenómeno obedece a que algunas unidades

administrativas, ante la sobresaturación de sus archivos de trámite, sumados al factor de desconfianza en los servicios que brinda el archivo de concentración, optan por tomar en alquiler una bodega para resguardar sus acervos semiactivos (una especie de sucursal de su archivo de trámite), o bien, por la contratación de empresas privadas que resguarden su documentación, o en última instancia, por promover la digitalización de documentos que con frecuencia no cumplen con las condiciones requeridas o no necesitan ser digitalizados. Todo esto representa, además de gastos que podrían evitarse, riesgos técnicos y jurídicos muy serios.

Los Lineamientos disponen que el archivo de concentración se adscriba a las áreas coordinadoras de archivos, lo cual habría que evaluar en la estructuración de los sistemas institucionales de archivos, pues quizá no sea conveniente que estas se ocupen de actividades operativas, dada la intensa acción que tienen que desplegar para garantizar la sinergia de los archivos como sistema integrado.

En cualquier caso, el diseño de la estructura organizacional para los archivos de concentración deberá realizarse sobre la base de un diagnóstico minucioso de sus condiciones

actuales de operación en cada dependencia o entidad y de cara a su rediseño como área de fundamental importancia para el ejercicio práctico del ciclo vital de los documentos en las instituciones públicas.

2.4. Archivo histórico

El archivo histórico constituye, finalmente, el último eslabón de la cadena en la estructuración de los sistemas institucionales de archivos.

Resulta curioso, por decir lo menos, que la mayor parte de las instituciones públicas no cuenten con archivos históricos formalmente establecidos, a pesar de que estos han sido estereotipados como la *memoria* de las instituciones, a partir de la visión arqueologizada que se tiene de ellos, como se mencionó en el primer capítulo del presente cuaderno.

Es absurdo pensar que los archivos históricos lo sean por el solo hecho de resguardar documentación vieja, generalmente en condiciones que hacen imposible su consulta. Más bien, un archivo histórico lo es si cuenta con las condiciones formales para su operación, así como con los recursos que permitan

garantizar la conservación a largo plazo de los testimonios que acreditan la evolución jurídica, administrativa y técnica de las instituciones.

Para poder estructurar consecuentemente los archivos históricos como parte del Sistema Institucional de Archivos, los Lineamientos emitidos por el IFAI y el AGN establecen con toda claridad su funcionamiento básico a partir de las consideraciones siguientes:

Lineamiento decimosegundo: “Las dependencias y entidades establecerán un archivo histórico, de considerarse necesario, adscrito al área coordinadora de archivos, en su caso”.

El archivo histórico tendrá como funciones básicas las siguientes:

- validar la documentación que deba conservarse permanentemente, por tener valor histórico, para el dictamen del Archivo General de la Nación;
- recibir los documentos con valor histórico enviados por el archivo de concentración;
- organizar, conservar, describir y difundir la

documentación con valor histórico;

- establecer un programa que le permita respaldar los documentos históricos a través de sistemas ópticos y electrónicos;
- estimular el uso y aprovechamiento social de la documentación, difundiendo el acervo y sus instrumentos de consulta.” (Ver Lineamientos..., sección IV, lineamiento decimosegundo).

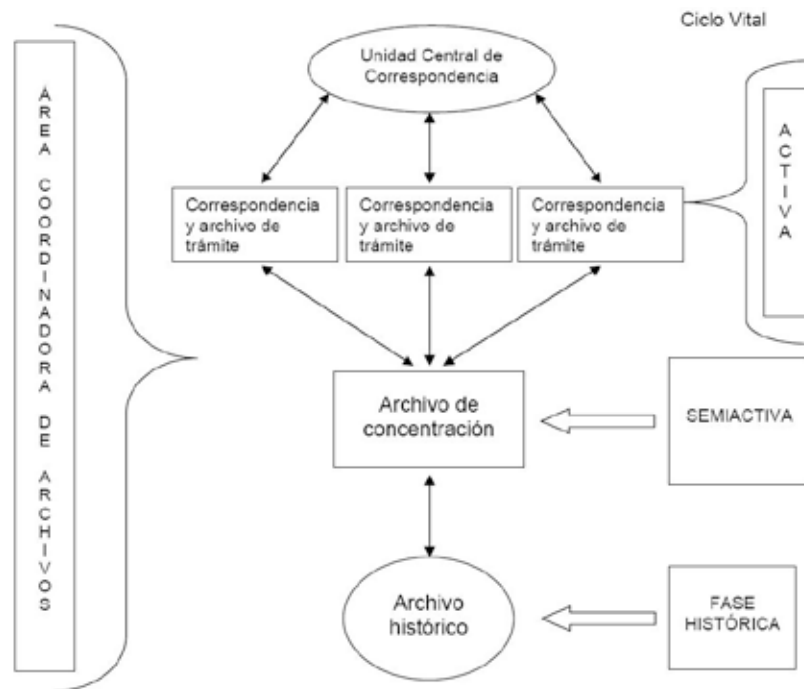
El carácter altamente especializado de los archivos históricos requiere, consecuentemente, tanto de personal profesional como de recursos técnicos, materiales y tecnológicos adecuados para la eficaz administración y conservación de sus acervos.

Dentro de la estructura del Sistema Institucional de Archivos, el nivel organizacional que se asigne a esta área deberá corresponder con la especialidad de sus funciones.

Como ha podido observarse a lo largo del presente capítulo, las estrechas relaciones operativas entre los componentes del Sistema Institucional de Archivos requieren ir más allá del contexto de exigencia normativa asociada a ellos.

El análisis de la evolución teórica y metodológica de la administración de documentos, la inserción del tema de los archivos desde una perspectiva jurídica y en el marco de las acciones de transparencia, así como la determinación normativa incluida en los lineamientos para su organización y conservación, constituyen el andamiaje a partir del cual pueden establecerse las condiciones organizacionales para construir y formalizar el funcionamiento de los archivos de trámite, de concentración e históricos como un sistema estructurado e integral, tal y como se muestra en el siguiente diagrama.

Cuadro 10. Sistema Institucional de Archivos



En el capítulo siguiente se describen algunas consideraciones sobre el particular bajo esta orientación.

Capítulo IV. Metodología para la integración y formalización de los SIA

Sumario: 1. La planeación de los sistemas institucionales de archivos. 1.1. Diseño del sistema. 1.2. Diagnóstico organizacional de los servicios archivísticos. 1.3. Integración del modelo técnico. 2. Formalización de los sistemas institucionales de archivos. 2.1. Aspectos jurídicos. 2.2. Aspectos técnicos. 2.3. Aspectos administrativos.

1. La planeación de los sistemas institucionales de archivos

La construcción de los sistemas institucionales de archivos involucra una serie de acciones y la toma de decisiones estratégicas que solo pueden ser viables si se llevan a cabo a partir de un esquema integrado de planeación que incluya, entre otros, los pasos siguientes:

- diseño conceptual del sistema
- generación del modelo técnico del SIA
- difusión y consenso
- desarrollo e implantación
- formalización del sistema

- supervisión, retroalimentación y actualización
- mantenimiento del sistema

A continuación se describen los procesos y acciones básicas asociados al esquema de planeación.

El diseño e implantación del Sistema Institucional de Archivos no parte de cero. Como hasta aquí se ha dicho, ya se dispone de un marco referencial de orden jurídico y técnico que, fundamentado en el ámbito de las acciones de transparencia, así como en las disposiciones para favorecer la organización técnica y estructural de los archivos gubernamentales, permite contar con una plataforma esencial para su definitiva integración y formalización en las instituciones públicas.

La complejidad del Sistema Institucional de Archivos implica impulsar un intenso proceso de trabajo en el que deberán llevarse a cabo múltiples actividades en distintos escenarios de las instituciones, razón por la cual resulta necesario formularlas alrededor de un esquema de planeación que

haga posible la obtención de resultados de corto, mediano y largo plazo. Todo esto, en el marco de un proceso a dos tiempos que suele ser extremadamente complicado.

En el primer tiempo debe obtenerse como resultado un modelo técnico preciso, bien estructurado, congruente y de fácil comprensión, en el cual se describa la composición normativa y operativa del sistema institucional de archivos, sus propósitos y metas y las condiciones organizacionales requeridas para facilitar su integración en el seno de los organismos.

En la segunda fase deberán realizarse todas las acciones para la adopción del modelo, lo que regularmente implica una constante labor de coordinación, supervisión, capacitación y apoyo técnico, que deberá tener como resultado la implantación y formalización técnica, jurídica y administrativa del Sistema Institucional de Archivos.

Por su naturaleza y las condiciones en que debe desarrollarse la segunda fase —que implica la participación de múltiples personas de distinto nivel en el seno de las organizaciones—, en este período pueden enfrentarse

fuertes resistencias al cambio organizacional implícito en la integración de los sistemas institucionales de archivos, lo cual hace necesaria una constante labor de difusión que permita generar una nueva visión y cultura de los archivos a nivel institucional.

Por estas razones, corresponde a las áreas coordinadoras de archivos, en su carácter de autoridad archivística superior en el interior de cada dependencia, desempeñar un papel central, a fin de ir a la vanguardia de este proceso, si bien en coordinación y con la plena participación de la autoridad administrativa del más alto nivel dentro de las organizaciones.

Como en todo plan que se diseñe para la integración del SIA, deberán desarrollarse tanto actividades técnicas muy precisas como acciones de promoción y difusión. Con esto se ponen en juego múltiples recursos y la toma de decisiones eficaces para que se arribe, más temprano que tarde, a las metas y resultados que se prevean dentro del esquema de planeación.

Seguidamente, y bajo esta perspectiva, se describen los principales procesos y actividades básicas por incluir en el plan.

1.1. Diseño del sistema

El área coordinadora de archivos, con base en el marco normativo disponible, deberá integrar un esquema de contenidos asociados al Sistema Institucional de Archivos que resulte viable para la dependencia o entidad de adscripción.

La formulación de un diseño conceptual básico del sistema, de sus componentes y funciones genéricas, como documento técnico que guíe las actividades posteriores, resulta absolutamente indispensable.

Dentro de este diseño deberán tenerse en cuenta las siguientes cuestiones:

- Primero. Fundamentar la construcción del sistema en la administración de documentos y, particularmente, en el ciclo vital de ellos como modelo metodológico para la organización estructural de los archivos de la dependencia o entidad.
- Segundo. Apoyarse en la teoría de sistemas como herramienta para la formulación del diseño conceptual.

- Tercero. Conocer con precisión la normatividad técnica y jurídica disponible para fundamentar la creación y formalización del Sistema Institucional de Archivos.
- Cuarto. Captar información, a través del levantamiento de un diagnóstico organizacional preciso, que permita verificar las condiciones de operación vigentes de los archivos de la dependencia y entidad de adscripción.

1.2. Diagnóstico organizacional de los servicios archivísticos

El diagnóstico organizacional deberá efectuarse a partir de cuatro acciones consecutivas. En primer término, el diseño de los instrumentos de captación de la información, esto es, cuestionarios como documento fuente del diagnóstico.

El cuestionario deberá incluir información bien estructurada sobre los campos siguientes:

- **Datos de identificación.** Área en la que se aplicará; nombre y cargo del responsable de respuesta; su

domicilio, teléfono y correo electrónico; nombre del encuestador y folio de control del cuestionario.

- **Datos organizacionales de la unidad de archivo que se encuesta.** Si brinda servicios formalmente establecidos de archivo, o no; en su caso, nivel jerárquico de la unidad de archivo y adscripción dentro de la unidad administrativa.
- **Datos de recursos operativos del archivo.** Recursos humanos: número de empleados del archivo, niveles de escolaridad, antigüedad de cada uno en el puesto, condiciones salariales, capacitación recibida, edades. Recursos materiales: espacios, mobiliario y equipo técnico y de seguridad de que disponga el archivo. Recursos técnicos: manuales de operación y procedimientos, reglas de trabajo, instrumentos de control archivístico de que dispone el área. Tecnologías: equipos de cómputo, programas automatizados para la gestión de las operaciones del archivo, programas de digitalización, entre otros.
- **Datos de funcionamiento.** Producción de documentos, manejo de la correspondencia, control de gestión, cantidad de expedientes, frecuencia de

consulta, acciones de préstamo de expedientes, procesos de transferencia, etcétera.

En segundo término, se debe llevar a cabo la formulación de un programa logístico para el levantamiento de la información, que podrá incluir las acciones siguientes:

- emitir un comunicado a las diversas unidades administrativas de la institución, en el cual se explique la naturaleza, propósitos y resultados que se espera obtener con el levantamiento de la información;
- capacitar al personal que se encargará del levantamiento de la información, particularmente en el reconocimiento de los instrumentos de levantamiento;
- supervisar el proceso de levantamiento, auxiliando en todo momento tanto al personal que se encarga de las labores de captación como a las propias unidades administrativas en las que se aplica el cuestionario del levantamiento;
- establecer las correcciones del proceso, especialmente ante los eventos de falta de respuesta al cuestionario o corrección de incongruencias.

En tercer término, se lleva a cabo el procesamiento de la información. En esta fase se recaban los cuestionarios levantados, se valida su pertinencia y se registra la información en ellos contenida en una serie de cuadros de resultados, previamente diseñados, que permitan el tratamiento sistematizado de la información a partir de los documentos fuente (cuestionarios).

En cuarto lugar, deberá prepararse —como resultado del diagnóstico— un reporte del levantamiento y, especialmente, un dictamen sobre la situación organizacional encontrada en el universo archivístico de la dependencia o entidad. Este dictamen deberá formar parte del modelo técnico que justificará la creación del Sistema Institucional de Archivos, por lo que debe acompañarse de gráficos ilustrativos que faciliten la difusión posterior de los resultados.

1.3. Integración de modelo técnico

Con los resultados del diagnóstico y el documento de diseño de contenidos previamente formulado, se estará en condiciones de preparar un modelo técnico del Sistema Institucional de Archivos acorde con las necesidades de la dependencia

o entidad, el cual deberá incluir, fundamentalmente, los siguientes contenidos:

- presentación del modelo
- objetivos y propósitos
- fundamentos conceptuales
- marco normativo
- justificación del sistema (a partir de los resultados del diagnóstico)
- composición de la estructura organizacional del SIA (estructura, niveles jerárquicos, términos de adscripción administrativa)
- funciones genéricas y específicas de los componentes
- estrategias para su implantación a nivel institucional
- acciones para la formalización del sistema
- cronograma y responsables
- estrategias y acciones de mantenimiento y mejora

El modelo técnico para el desarrollo del Sistema Institucional de Archivos deberá ser un documento claro y, preferentemente, breve. Si bien podrá optarse por la elaboración de un

documento técnico detallado y uno de carácter ejecutivo que permita difundir las acciones por desarrollar en la institución. Una vez integrado el modelo, deberá formularse un programa de promoción destinado a divulgar la necesidad del sistema y fomentar la activa participación en su desarrollo del conjunto de unidades administrativas y los titulares responsables de las mismas.

2. Formalización de los SIA

Una vez concluidas las etapas previas, deberán llevarse a cabo las relativas a la implantación y formalización del sistema. En esta fase, corresponderá al área coordinadora de archivos dar puntual seguimiento a los trabajos para la implantación del sistema que incluyen las acciones descritas a continuación.

2.1. Aspectos jurídicos

La formulación de un ordenamiento jurídico —un decreto institucional, por ejemplo— en el cual se formalice la creación y puesta en marcha del sistema, resulta fundamental para formalizar la existencia de este como parte de la estructura

organizacional de la dependencia o entidad. El decreto deberá integrar claramente la justificación, propósitos, composición, mecanismos de coordinación y funciones básicas del Sistema Institucional de Archivos de la dependencia o entidad, así como las disposiciones para su observancia obligatoria y un esquema de sanciones en caso de incumplimiento.

Asimismo, el decreto deberá prever la formulación o, en su caso, la actualización de los sistemas, métodos e instrumentos de control archivístico que se utilizarán dentro del sistema, y especialmente, la necesidad de dotarlo de los recursos humanos, materiales, técnicos y tecnológicos para su funcionamiento cotidiano.

El decreto deberá, también, describir la estructura organizacional de las diversas áreas de archivo, sus niveles jerárquicos y términos de adscripción administrativa, en concordancia con las disposiciones presupuestales que se tengan establecidas en la dependencia o entidad y de conformidad con las recomendaciones para su implantación.

Finalmente, el decreto deberá impulsar la integración de un permanente esquema de planeación del desarrollo

archivístico, a partir de planes anuales que sustenten el correcto funcionamiento y perdurabilidad del sistema.

2.2. Aspectos técnicos

En el proceso de implantación será necesaria —como una responsabilidad de las áreas coordinadoras de archivos, en coordinación con los archivos de trámite, de concentración e históricos de la entidad o dependencia y las entidades que se determinen dentro de esta— la formulación de los manuales de organización y procedimientos que correspondan a los diversos componentes del Sistema Institucional de Archivos.

Como parte de sus responsabilidades específicas, las áreas coordinadoras de archivo deberán también establecer las políticas generales, técnicas y de servicios a las cuales se sujetarán los componentes del sistema, y procurar mantenerlas actualizadas y vigentes.

Asimismo, el área coordinadora de archivos establecerá las acciones y programas de capacitación que, como una política permanente, deberán impulsarse en el seno de la institución para la profesionalización y el desarrollo institucional de

los funcionarios y empleados encargados de la función archivística.

Del mismo modo, las áreas coordinadoras auxiliarán a la autoridad administrativa correspondiente en la adquisición de los recursos materiales para los archivos del Sistema Institucional, estableciendo las políticas necesarias al efecto.

El desempeño de las acciones previas favorecerá a las áreas coordinadoras de archivos, junto con el impulso de un programa de asesoría técnica permanente para los archivos de trámite, de concentración e históricos, el pleno mantenimiento del sistema en el interior de la dependencia o entidad de adscripción, así como el sentido de pertenencia a este por parte de los titulares de los archivos.

2.3. Aspectos administrativos

Un conjunto de acciones de orden administrativo podrá tener efecto una vez que se formalice la creación del Sistema Institucional de Archivos, especialmente las relativas a las disposiciones de orden presupuestal y financiero.

En la concepción del Sistema Institucional de Archivos, y con base en la información diagnóstica de referencia, deberán establecerse las mejores estrategias para que en un marco de austeridad presupuestal se creen las estructuras que supone el sistema, a partir de una mejor distribución de los recursos disponibles para el ejercicio de la actividad archivística.

En materia de archivos, aun con lo paradójica que pueda resultar esta afirmación, actualmente es común observar que las instituciones públicas erogan fuertes recursos en el alquiler de bodegas, en la contratación de servicios privados para el almacenamiento de archivos, en la incorporación desordenada de tecnologías y programas de digitalización que regularmente se llevan a cabo como parte de eventos no planificados, en el mantenimiento de grandes volúmenes de documentación y en la incorporación de mobiliario de almacenamiento —bonitos en contados casos pero poco apropiados— para los archivos. Todo ello, en virtud de la falta de especialización del servicio de archivos y ante la carencia de políticas y programas de administración de documentos que propicien un esquema de gastos eficaz, apropiado y planificado.

Esta es la razón por la cual, con base en los resultados del diagnóstico que aquí se ha referido, deben realizarse en el seno de las instituciones públicas los planteamientos de costo-beneficio que justifiquen plenamente la creación y formalización de los sistemas institucionales de archivos.

Una inteligente política de redistribución de los recursos asignados a los archivos permitirá racionalizarlos, en la lógica de incorporarlos de conformidad con las funciones especializadas y diferenciadas, a lo largo de su ciclo vital. Esto coadyuvará también al diseño de una política de programación y presupuesto eficaz para la adquisición de espacios, mobiliario, equipo técnico y de seguridad y, especialmente, de tecnologías adecuadas para el universo archivístico.

Por lo mismo, el Sistema Institucional de Archivos no solo constituye un cuerpo organizacional necesario desde un punto de vista estructural, sino que su integración permite, por una parte, la mejor administración de los documentos y la gestión de archivos a lo largo de su ciclo institucional de vida, y por otra, el adecuado y racional manejo de los recursos operativos destinados a los archivos.

Conclusiones

La estrecha vinculación entre los conceptos de *sistema*, *ciclo vital* y *archivo*, descritos en el presente cuaderno, constituyen las premisas metodológicas básicas para la construcción de las condiciones organizacionales que se requieren para la definitiva creación de los sistemas institucionales de archivos.

Si la identidad y los atributos de los sistemas se extrapolan a la actividad archivística, tendría que admitirse que, aunque los archivos cuentan con los componentes que caracterizan a todo sistema, en realidad estos aún no funcionan como tales.

En la actualidad, a pesar de los indudables avances que se han analizado en el presente texto, los archivos carecen de estructuras formales, lo cual los hace operar casi siempre como entidades aisladas. Sus funciones, por otra parte, se desempeñan al arbitrio personal en la mayor parte de los casos; sus recursos son insuficientes o inadecuados, y en general las instituciones no cuentan con reglas claras que los regulen y protejan como herramienta de gestión, como memoria y patrimonio y como recurso para una cultura de transparencia. Todos estos factores hacen que se pierda

de vista el fin común que podría vincularlos como sistema: administrar la documentación de las instituciones a lo largo de su ciclo vital.

Crear un sistema aplicado al universo de los archivos públicos no es tarea fácil; sin embargo, como se ha visto hasta aquí, es perfectamente posible y viable tanto desde un punto de vista teórico y metodológico como desde una perspectiva instrumental, especialmente si se toma en cuenta que no se parte de cero, dada la normatividad vigente en la que pueden apoyarse las dependencias y entidades.

Por su naturaleza y complejidad, un sistema institucional de archivos —de acuerdo con lo que se ha visto hasta aquí— tendría que diseñarse definiendo su identidad en forma clara, a partir de las consideraciones siguientes:

- fundamentarlo teóricamente en la teoría de sistemas y la administración de documentos como modelos para su construcción;
- fundamentarlo metodológicamente a partir del concepto

de *ciclo vital* de los documentos, que permite diferenciar tanto la estructura como el funcionamiento integral de los archivos;

- fundamentarlo instrumentalmente a partir de un esquema eficaz de planeación estratégica en el cual se determine el diseño, creación y formalización de sus componentes, tanto de regulación como de operación, al mismo tiempo que se le dote de los recursos indispensables para su funcionamiento.

La construcción de sistemas institucionales de archivos representa un arduo y complejo proceso de trabajo. Comprender su significado, la importancia y el papel que representan en el desempeño de las actividades archivísticas, como *continente* en el que deben llevarse a cabo todas las operaciones y procesos de gestión documental, es una tarea fundamental.

El desempeño de las responsabilidades de los archivos como sistema permitirá su uso intensivo tanto para documentar los procesos de gestión de la administración pública como para construir la memoria de las propias instituciones de Gobierno, y a manera de recurso esencial para favorecer una

cultura de transparencia y rendición de cuentas en el aparato gubernamental.

Hacer posible que los archivos dejen de ser *islas* en las que se utilizan instrumentos de trabajo informales y poco eficaces para el control de la documentación que se produce en forma explosiva, requiere de su integración y estructuración como sistemas institucionales. Por lo tanto, comprender la identidad y atributos de estos, así como instrumentarlos realmente en el universo de los archivos gubernamentales, más allá de las formalidades jurídicas, resulta una labor por emprender más temprano que tarde en las administraciones públicas.

Glosario³⁰

Acceso a la información: derecho ciudadano de consultar, de acuerdo con las disposiciones legales al efecto, la información pública gubernamental.

Administración de archivos: planeación, organización, dirección y control de las estructuras archivísticas y sus recursos de operación (humanos, materiales, técnicos, tecnológicos, presupuestales).

Administración de documentos: metodología integral para planear, dirigir y controlar la producción, organización, circulación y uso de los documentos a lo largo de su ciclo institucional de vida, atendiendo a una mayor economía y racionalización en el manejo de los recursos operativos y las estructuras archivísticas.

Administrador o gestor de documentos: profesional encargado de dar tratamiento técnico a los documentos

³⁰ Algunas de las definiciones del glosario fueron tomadas de los Lineamientos Generales para la Organización y Conservación de los Archivos de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, emitidos por el IFAI y el AGN (DOF, 20 de febrero de 2004). Otras definiciones fueron hechas o precisadas por el autor.

y archivos, con el propósito de organizarlos, valorarlos, conservarlos y difundirlos.

Agrupación documental: asociaciones sucesivas de los documentos de archivo que permiten vincularlos con el expediente al que deben incorporarse, así como vincular los expedientes con la serie y fondo de archivo al que pertenecen.

Archivo: el concepto tiene tres acepciones: 1. Conjunto orgánico y organizado de información en cualquier soporte, producida o recibida en el ejercicio de las funciones y atribuciones de personas físicas o jurídicas, públicas y privadas. 2. Entidad o institución archivística formalmente establecida, esto es, como oficina, unidad administrativa o estructura registrada en los organigramas y los reglamentos de organización y funcionamiento de las instituciones. 3. Espacio físico en el que se deposita la documentación que lo conforma, es decir, el archivo como depósito.

Archivo de concentración: unidad responsable de la administración de documentos cuya frecuencia de consulta haya disminuido (semiactiva). Los documentos permanecen en él hasta que concluye su plazo de conservación, en

razón de sus valores primarios de carácter administrativo, legal y fiscal. (En el ámbito hispanoamericano, esta unidad puede entenderse también como *archivo general*, *archivo de transferencia*, *archivo intermedio*).

Archivo histórico: unidad responsable de organizar, describir, conservar, preservar, administrar y divulgar la memoria documental institucional.

Archivo de trámite: constituye la unidad responsable de la administración de documentos en gestión, de uso cotidiano y necesario para el ejercicio de las atribuciones y funciones de cualquier unidad administrativa u oficina.

Atribución: capacidades competenciales de carácter general de las organizaciones y sus divisiones internas, dadas a estas por mandato legal.

Baja o depuración documental: proceso de eliminación razonada y sistemática de documentación que haya prescrito en sus valores primarios —administrativos, legales y fiscales—, y que no posea valores secundarios o históricos —evidenciales, testimoniales o informativos—, de conformidad con el Catálogo de Disposición Documental.

Catálogo de disposición documental: registro general y sistemático que establece los valores primarios de la documentación, los plazos de conservación o vigencia documental en los archivos de trámite y concentración, y la determinación de su destino final al término de sus vigencias, que puede ser su eliminación definitiva —en caso de carecer de valores secundarios— o bien, su selección como documentación histórica o de valor permanente, susceptible de transferirse para su conservación y divulgación a una unidad de archivo histórico. (También se lo conoce como *tablas de retención*, *cuadro de vigencias* o *calendarios de conservación*).

Clasificación archivística: proceso de identificación, agrupación por sus clases y diferencias, sistematización y codificación de expedientes de acuerdo con su origen estructural y funcional.

Ciclo vital de los documentos: fases por las que pasan los documentos en una institución y que se caracterizan por diversos usos institucionales de la información: una primera etapa, denominada *activa* o *de gestión de la información documental*; una segunda fase, conocida como *semiactiva* o *de conservación precautoria de los documentos*, y una tercera etapa, *inactiva* o *histórica de los testimonios documentales*.

El ciclo vital se conoce también como la “teoría de las tres edades de los documentos”, a los que se da tratamiento en los archivos de trámite durante su primera edad, en el archivo de concentración durante la segunda edad, y en el archivo histórico durante su tercera edad.

Comité de Archivos: organismo constituido por archivistas y, en su caso, administradores para la coordinación de acciones o programas archivísticos dentro de una institución. Está avalado por la legislación o normativa institucional oficial.

Conservación archivística: procesos y medidas destinados a asegurar la preservación, prevención o restauración de alteraciones físicas de los documentos de archivo, y el mantenimiento de los soportes en los que se encuentren.

Control de gestión: conjunto de acciones destinadas al seguimiento, evaluación y cumplimiento de actividades y proyectos.

Correspondencia: conjunto de comunicaciones administrativas emitidas o recibidas por las unidades administrativas u oficinas de la institución en el desempeño de sus actividades y el ejercicio de sus atribuciones.

Cuadro general de clasificación archivística: modelo e instrumento lógico que representa de forma sistemática las categorías establecidas como resultado de la clasificación archivística y que refleja la estructura de los fondos con base en las estructuras orgánicas y las atribuciones y funciones de las instituciones.

Descripción archivística: elaboración de una representación exacta de la unidad de descripción y, en su caso, de las partes que la componen, mediante la recopilación, el análisis, la organización y el registro de la información que sirve para identificar, gestionar, localizar y explicar los documentos de archivo, así como su contexto y el sistema que los ha producido de conformidad con la Norma Internacional General de Descripción Archivística, ISAD(G), por las siglas en inglés de “General International Standard Archival Description”. Puede descargarse en PDF desde www.mcu.es/archivos/CE/RecProf/NormasDocumentos.html.

Disposición documental: destino sucesivo inmediato de los expedientes y series documentales dentro de un sistema institucional de archivos, una vez que prescriben sus valores primarios, administrativos, legales y fiscales. Así, el destino inmediato de los expedientes cuya utilidad administrativa o de

gestión prescriba en el archivo de trámite será el archivo de concentración. Del mismo modo, el destino inmediato de los expedientes que prescriben en el archivo de concentración será la selección de los mismos como archivo histórico, o su eliminación en caso de que carezcan de valores secundarios.

Documento (o unidad documental simple): todo registro material de información con independencia del soporte en el que se encuentre y los fines para los que haya sido creado.

Documento de archivo: información registrada en cualquier soporte, producida, recibida y conservada por cualquier persona física o jurídica en el ejercicio de sus competencias o en el desarrollo de su actividad y funciones, y que posee un contenido, un contexto y una estructura que le otorgan calidad probatoria de eventos y procesos de la gestión institucional.

Documento electrónico: información producida, usada, enviada o recibida por medios electrónicos, o migrada a estos por medio de un tratamiento automatizado, y que requiera de una herramienta específica para ser legible o recuperable.

Estructura organizacional: oficina o unidad administrativa formalmente establecida dentro de las instituciones, que

cuenta con atribuciones y funciones legales y recursos para su desempeño.

Expediente (o unidad documental compuesta): unidad documental constituida por varios documentos de archivo, ordenados lógicamente y cronológicamente y relacionados por un mismo asunto, materia, actividad o trámite, o por ser resultado de un mismo proceso de gestión y acumulación de los documentos que los constituyen.

Explosión de documentos: producción masiva y descontrolada de documentos en las instituciones.

Fondo: conjunto de documentos, con independencia de su tipo documental o soporte, producidos orgánicamente o utilizados por una persona física, familia o entidad en el transcurso de sus actividades y funciones como productor.

Función: cualquier objetivo de alto nivel, responsabilidad o tarea asignada a una institución por la legislación, política o mandato. Las funciones pueden dividirse en conjunto de operaciones coordinadas como subfunciones, procesos, actividades, tareas o acciones.

Gestión documental (o gestión de documentos): tratamiento integrado de la documentación a lo largo de su ciclo vital a través de la ejecución de procesos de producción, integración, clasificación, ordenación, descripción, valoración, conservación y difusión de la información archivística.

Información adjetiva: información administrativa que genera documentación común a todas las dependencias o entidades.

Información documental: información producida por instituciones o entidades, registrada en documentos de archivo. Sinónimo de *información archivística*.

Información de gestión: información formalmente registrada en cualquier soporte que derive del desempeño de las funciones o atribuciones de cualquier institución, dependencia o entidad o que se requiera para el desempeño de estas.

Información sustantiva: información específica de las instituciones relacionadas con la razón de ser de las mismas.

Instrumentos de control archivístico: instrumentos técnicos que permiten el desempeño de las actividades

archivísticas y el control de la documentación a lo largo de su ciclo vital.

Inventarios documentales: instrumentos de consulta que describen las series o expedientes de un archivo y que permiten su localización (inventario general), transferencia (inventario o relación de transferencia) o baja documental (relación de expedientes objeto de eliminación).

Normatividad archivística: conjunto de regulaciones, lineamientos o disposiciones jurídicas, técnicas o administrativas para la gestión de documentos y la organización de archivos.

Organización estructural de los archivos: creación formal de los archivos de trámite, de concentración o históricos, reconocida jurídicamente por las instituciones.

Planeación estratégica: proceso que se efectúa para la determinación de objetivos, metas, desarrollo de actividades y evaluación de resultados en cualquier campo de actividad.

Rendición de cuentas: obligación de los funcionarios y políticos de informar a los ciudadanos sobre las acciones

y resultados de gobierno, así como de los procesos deliberativos y la toma de decisiones

Sección: diferenciación y estratificación de un fondo, lo cual da lugar a grupos más específicos formados por documentación que, teniendo un origen institucional común, presenta ciertas semejanzas estructurales concretas que los distinguen de otras secciones.

Serie documental: conjunto de expedientes cuya producción y uso se relaciona con el ejercicio de una función o atribución genérica. La serie documental constituye un concepto central en la organización de archivos, pues agrupa los expedientes individuales de un archivo en una categoría superior. Las series conforman divisiones elementales de las secciones de un fondo, integradas por grupos de documentos más pequeños que, además de sus afinidades concretas, presentan similitudes temáticas exclusivas, en relación con una función institucional específica que las distingue de otros bloques o series documentales.

Sistema: conjunto de elementos o componentes que interactúan para el cumplimiento de fines o metas comunes.

Sistema de archivos: conjunto de métodos, procesos, procedimientos, instrumentos y recursos destinados a la integración, clasificación, ordenación, descripción, valoración y disposición, conservación, preservación y divulgación de la información archivística.

Sistema Institucional de Archivos (SIA): unidades de archivos de trámite, de concentración e históricos y áreas coordinadoras de archivos que interactúan a lo largo del ciclo vital de los documentos para la correcta administración de los mismos, también conocido como “Sistema Red de Archivos”.

Sujeto productor: persona física o jurídica que, de acuerdo con el desempeño de las actividades que se le confieren en relación con la legislación vigente, produce documentos de archivo.

Transparencia: práctica permanente de un Estado democrático que coloca la información en la vitrina pública.

Transferencia: traslado controlado y sistemático de expedientes de consulta esporádica de un archivo de trámite a un archivo de concentración (transferencia primaria), y de expedientes que deben conservarse de manera permanente,

del archivo de concentración al archivo histórico (transferencia secundaria).

Ubicación topográfica: ordenación de los expedientes de un archivo en el espacio o mobiliario destinado para su resguardo físico y que puede seguir criterios cronológicos, alfabéticos, numéricos, geográficos, onomásticos, cromáticos o mixtos.

Unidad administrativa: cualquier estructura orgánica de una institución con nivel de oficina superior o directiva (Dirección General o equivalente) y oficinas de mandos superiores (Oficialía Mayor, Coordinación General, Subsecretaría, Secretaría, Oficina del Ministro y de los viceministros, etcétera).

Unidad central de correspondencia: área encargada de brindar los servicios centralizados de recepción y despacho de la correspondencia oficial dentro de las instituciones, conocidas genéricamente como “Oficialía de Partes”. En algunos lugares la denominan “Ventanilla Única”.

Valoración: actividad que consiste en el análisis e identificación de los valores documentales para establecer

criterios y plazos de vigencia, así como de disposición documental.

Valor documental: condición de los documentos que les confiere características administrativas, legales y fiscales en los archivos de trámite o concentración (valores primarios), o bien, evidenciales, testimoniales e informativos en los archivos históricos (valores secundarios).

Vigencia documental: periodo durante el cual un documento de archivo mantiene sus valores administrativos, legales y fiscales, de conformidad con las disposiciones jurídicas vigentes.

Bibliografía

ALBERCH FUGUERAS, Ramón y José Ramón Cruz Mundet, *¡Archívese! Los documentos del poder. El poder de los documentos*, Madrid, Alianza Editorial, (El Libro de Bolsillo), 2005.

AMPUDIA MELLO, José Enrique, *Institucionalidad y Gobierno, un ensayo sobre la dimensión archivística de la administración pública*, México, INAP-AGN, 1988.

Cambio Archivístico, núms. 1 al 4, sección "...Concentrarse", México, Archivo General de la Nación, 1984.

COUTURE, Carol y Jean-Yves Rosseau, *Los archivos del siglo XX*, México, AGN-Universidad de Montreal, 1987.

CRUZ MUNDET, José Ramón, *La gestión de documentos en las organizaciones*, Madrid, Pirámide, 2006

Grupo Iberoamericano de Tratamiento de Archivos Administrativos, *Modelo y perspectivas de una tradición archivística* [capítulo "México"]. s/l, Archivo General de la Nación de Colombia y Ministerio de Educación y Cultura de España, 1996.

HEREDIA HERRERA, Antonia, "La vertiente más humanista de la profesión", artículo escrito para la Exposición y Conferencia

Internacional de Archivos (Excol/07), celebrada del 23 al 27 de mayo de 2007 en Bogotá, Colombia. (Memorias de la conferencia).

JARDIM, José María, *Sistemas y políticas públicas de archivos en Brasil*, Niterói, Río de Janeiro, Brasil, Universidad Federal Fluminense, 1995. [Consultado en portugués].

KATELLAR, Eric, *Centralización, descentralización y archivos* (Conferencia de la Mesa Redonda de Archivos 1986), Helsinki, Consejo Internacional de Archivos, 1987. (Publicado por la Revista de la Asociación Latinoamericana de Archivos, ALA, núm. 1. 1987).

Lineamientos Generales que deben observar las dependencias de la Administración Pública Centralizada para la organización de las áreas de correspondencia y archivos del Sector Público Federal, México, Presidencia de la República, 1969.

Lineamientos Generales para la Organización y Conservación de Archivos de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, México, IFAI-AGN (DOF, 20 de febrero de 2004). [Pueden consultarse en la página web www.agn.gob.mx/menuprincipal/archivistica/lineamientos.html].

Los Sistemas Red de Archivos del Gobierno Federal (8 fascículos): Normas para la organización y funcionamiento de los servicios archivísticos de la Administración Pública Federal, México, 1986.

Programa de Modernización Archivística del Gobierno Federal, en el Boletín del SNA, núm. 1, México, Archivo General de la Nación, 1983.

Programa Nacional de Información y Archivos Públicos 1990-1994, México, AGN, 1990.

QUINTANA PALI, Guadalupe, *et al.*, Los archivos administrativos en México, México, AGN, 1983.

RAMÍREZ DELEÓN, José Antonio, "Administración de documentos: elementos centrales para su discusión metodológica", *Revista del Archivo Nacional de Costa Rica*, San José de Costa Rica, Año LXIX, 2055, pp. 51-69. (ISSN 1409-02).

_____, *Archivos gubernamentales: un dilema de la transparencia*, México, Instituto de Acceso a la Información Pública del D.F. (Ensayos para la Transparencia de la Ciudad de México, núm. 2), 2007.

_____, *Manual de autoformación en administración de documentos y gestión de archivos* (módulo 1, pp. 23-58), México, Infodf, 2007. [Puede consultarse en PDF en el

sitio web www.infodf.org.mx, enlace "Publicaciones", o en el Aula Virtual de Capacitación del Infodf, como curso de capacitación a distancia].

RHOADS, James B, *La función de la gestión de documentos y archivos en los Sistemas Nacionales de Archivos*, México, AGN, 1995.

SALAZAR UGARTE, Pedro, (coord.), *El derecho de acceso a la información a en la Constitución Mexicana: razones, significados y consecuencias*, México, IFAI/IIJ-UNAM, 2008. [Se puede consultar en PDF en la página web <http://www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?l=2540>].

VAN GIGCH, John Peter, *Teoría general de sistemas*, México, Trillas, 2006.

VON BERTALANFFY, Ludwig, *Teoría general de los sistemas: fundamento, desarrollo, aplicaciones*, México, Fondo de Cultura Económica, 1987.

WALNE, Peter (recopilador), *La administración moderna de archivos y la gestión de documentos: el prontuario RAMP*, París, Unesco, 1985.

Metodología para la organización de sistemas institucionales de archivos
(archivos de trámite, de concentración e históricos)
se terminó de imprimir en el mes de diciembre de 2011
Tiraje: 3,000 ejemplares

Edición a cargo del
Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos