

CUADERNO

1

Metodología para la organización de sistemas institucionales de archivos

José Antonio Ramírez DeLeón



CUADERNO

1

**Metodología para la
organización de sistemas
institucionales de archivos**

José Antonio Ramírez DeLeón

Directorio

**Instituto Nacional de Transparencia,
Acceso a la Información y
Protección de Datos Personales**

Ximena Puente de la Mora
Comisionada Presidenta

Francisco Javier Acuña Llamas
Comisionado

Areli Cano Guadiana
Comisionada

Oscar Mauricio Guerra Ford
Comisionado

María Patricia Kurczyn Villalobos
Comisionada

Rosendoevgueni Monterrey Chepov
Comisionado

Joel Salas Suárez
Comisionado

Archivo General de la Nación

Mercedes de Vega
Directora General

Alba Alicia Mora Castellanos
Directora General Adjunta
de Administración

María Fernanda Treviño Campero
Directora de Publicaciones y Difusión

Claudia López Iglesias
Directora del Sistema Nacional
de Archivos

Edición a cargo de la Dirección
General de Gestión de la
Información y Estudios del INAI.

1ª edición, diciembre de 2011.
2ª edición, diciembre de 2016.

Impreso en México
Printed in Mexico

Ejemplar de distribución gratuita

© Instituto Nacional de
Transparencia, Acceso a la
Información y Protección de Datos
Personales

Av. Insurgentes Sur núm. 3211,
Colonia Insurgentes Cuicuilco,
Delegación Coyoacán,
Ciudad de México.
C.P. 04530

© Archivo General de la Nación
Eduardo Molina núm. 113,
Colonia Penitenciaría,
Delegación Venustiano Carranza,
Ciudad de México.
C.P. 15350

Metodología para la organización de sistemas institucionales de archivos

José Antonio Ramírez DeLeón



Contenido



Nota a la presente edición	11
Presentación	15
Objetivos del cuaderno	17
Capítulo I. La organización estructural de los archivos como sistema: antecedentes y enfoque	18
1. Introducción	19
2. Administración de documentos: teoría y método del desarrollo archivístico	20
3. Inserción del desarrollo archivístico en las acciones de reforma y modernización de la Administración Pública Federal	25
3.1. Los archivos en la reforma administrativa (1965-1978)	25
3.2. Los sistemas red de archivos en el marco de los programas de modernización de la Administración Pública Federal (1982-1988)	28
3.3. Un periodo de transición (1989-1994)	31
3.4. Cultura de transparencia y archivos: una transición fundamental	32
3.5. Etapa actual del desarrollo archivístico: los archivos en el contexto de la transparencia (2002-2016)	34

Capítulo II. Naturaleza e identidad de los sistemas institucionales de archivos	48	Capítulo IV. Metodología para la integración y formalización de los SIA	86
1. Acuerdos, limitaciones y condiciones para el desarrollo organizacional de los archivos	49	1. La planeación de los sistemas institucionales de archivos	87
2. Sistemas: breves aspectos conceptuales	51	1.1. Diseño del sistema	89
2.1. Definición, naturaleza y características de los sistemas	52	1.2. Diagnóstico organizacional de los servicios archivísticos	90
2.2. Ciclo vital de los documentos y Sistema Institucional de Archivos (SIA)	59	1.3. Integración de modelo técnico	92
2.3. Archivo: un concepto tridimensional	62	2. Formalización de los SIA	93
3. Hacia la construcción de los sistemas institucionales de archivos	64	2.1. Aspectos jurídicos	93
Capítulo III. Estructura del Sistema Institucional de Archivos (SIA)	66	2.2. Aspectos técnicos	94
1. Composición estructural	67	2.3. Aspectos administrativos	95
1.1. La unidad coordinadora de archivos: funciones básicas	67	2.4. Procesos de gestión documental del SIA	96
1.2. Responsabilidades sistémicas	72	Conclusiones	101
2. Estructuras operativas del SIA	73	Glosario	103
2.1. Las áreas de correspondencia	74	Bibliografía	111
2.2. Los archivos de trámite	75		
2.3. El archivo de concentración	76		
2.4. Archivo histórico	78		
2.5. Responsabilidades sistémicas de la estructura operativa del SIA	80		



Nota a la presente edición

La serie Gestión de Documentos y Administración de Archivos, la cual consta de cinco números, fue publicada por primera vez por el entonces Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI) en coordinación con el Archivo General de la Nación (AGN), en el mes de diciembre de 2011. Su publicación precedió a la emisión de diversas disposiciones que hoy en día configuran el marco jurídico regulatorio asociado a la cultura de transparencia, el acceso a la información, la rendición de cuentas, la protección de datos personales y, desde luego, los archivos.

A lo largo de los últimos cinco años, las modificaciones al marco jurídico, particularmente en las materias de transparencia y archivos, ha sido notable. En ese lapso, se emitieron la Ley Federal de Archivos (LFA) (*Diario Oficial de la Federación* —DOF—, 23 de enero de 2012), el Reglamento de la Ley Federal de Archivos (DOF, 13 de mayo de 2014), y se actualizaron los lineamientos en materia de archivos emitidos en 2004 para responder a las obligaciones establecidas por la LFA, quedando ahora como Lineamientos Generales para la Organización y Conservación de los Archivos del Poder Ejecutivo Federal (DOF, 3 de julio de 2015). Del mismo modo, en este lapso se emitieron los Lineamientos para la creación y uso de sistemas automatizados de gestión y control de documentos (DOF, 3 de julio de 2015) y se generaron y actualizaron una serie de instructivos para la gestión de documentos, particularmente en lo tocante a la integración y elaboración de los instrumentos de control y consulta archivísticos, como el Cuadro General de Clasificación Archivística y el Catálogo de Disposición Documental y otras disposiciones emitidas tanto por el AGN, la Secretaría de la Función Pública (SFP) y el IFAI, ahora Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI).

Destaca, entre todo este esfuerzo de regulación normativa, como un elemento central, la emisión del Decreto por el que se Reforman y Adicionan Diversas Disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en Materia de Transparencia, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 7 de febrero de 2014 y, posteriormente, la emisión de la Ley

General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, el 4 de mayo de 2015. En el presente año de 2016, en este contexto, se emitieron tres disposiciones fundamentales para el curso futuro de los archivos en México: en orden cronológico, el Acuerdo que tiene por objeto emitir las disposiciones generales en las materias de archivos y transparencia para la Administración Pública Federal y su anexo único, (DOF, 3 de marzo de 2016) emitido por la Secretaría de la Función Pública y el AGN. Posteriormente, el Acuerdo del Consejo Nacional del Sistema Nacional de Transparencia Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, por el que se aprueban los Lineamientos para la Organización y Conservación de Archivos, (DOF, 4 de mayo de 2016) y, finalmente, la nueva Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública (DOF, 9 de mayo de 2016).

La reforma constitucional en materia de transparencia, que se considera ya como un parteaguas en la historia reciente de esta cultura democrática en nuestro país, planteó, entre otras cosas, la emisión de tres leyes generales: la de Transparencia, la de Protección de Datos Personales y la de Archivos. Hasta el momento, la Ley General de Transparencia es ya una realidad actuante, pero se espera que en breve lapso se emitan las otras dos, complementarias para el establecimiento de un marco jurídico integral y homogéneo a escala nacional en esas materias.

La reforma constitucional planteó para los archivos la expedición de una *ley general en la materia* que establezca dos propósitos fundamentales y complementarios: por un lado, la organización y administración homogénea de los archivos en los órdenes federal, estatal y municipal, y por otro lado, determinar la organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Archivos, que por vez primera desde su creación como un acuerdo de voluntades de la comunidad archivística nacional (en 1977, durante la primera reunión nacional de archivos administrativos e históricos del país, celebrada en la ciudad de Puebla), adquirirá una formalidad jurídica que le otorgue su plena institucionalización.

Al momento de reeditar la presente colección de cuadernos, el proyecto de Ley General de Archivos se encuentra en proceso de análisis para su pronta expedición por parte del H. Congreso de la Unión, lo que, sin embargo, no modifica sustancialmente los contenidos de los cuadernos, en virtud, precisamente, del carácter técnico de los mismos, basados en la teoría, la metodología y las mejores prácticas de gestión de documentos y administración de archivos.

Quizás el mayor reto de la Ley General es que esta debe ser un **sustento eficaz del desarrollo archivístico nacional** y, por tanto, se busca que además de ser técnicamente pertinente, tenga plena convergencia con sus leyes hermanas y reglamentarias en materia de transparencia, de protección de datos personales y en concordancia con los esfuerzos de construcción de los respectivos sistemas nacionales de Transparencia y Anticorrupción, en los que se ha avanzado en el país de manera sistemática.

En función de los profundos cambios habidos en los años recientes, todos ellos de muy diverso calado y alcance, es que el INAI ha decidido actualizar los contenidos de la colección publicada en 2011, con el propósito de incorporar en ellos los aspectos esenciales de ese nuevo marco normativo, entre los que se cuentan, por mencionar algunos, la incorporación de nuevos sujetos obligados: los poderes legislativo y judicial, tanto federales como estatales y municipales, los sindicatos, partidos políticos e incluso particulares que reciban recursos públicos o ejerzan actos de autoridad.

La perspectiva de los archivos y el reconocimiento de su importancia y utilidad como herramienta de gestión, constructores de memoria y recurso esencial para la promoción de una cabal cultura democrática de transparencia y rendición de cuentas, exige un conocimiento técnico para su gestión y administración, así como el desarrollo, estabilidad y profesionalización del personal archivístico y la incorporación ordenada de recursos materiales y tecnología, temas que de manera metódica se abordan en la presente colección actualizada.



Presentación

La serie Gestión de Documentos y Administración de Archivos busca contribuir a la generación de una cultura que propicie el manejo técnico y eficaz de los archivos, de conformidad con la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, la Ley Federal de Archivos, su Reglamento y con los Lineamientos Generales para la Organización y Conservación de los Archivos del Poder Ejecutivo Federal. Especialmente, tiene el fin de dar progresivo cumplimiento al mandato constitucional y el nuevo marco jurídico regulatorio en la materia que, entre otras cuestiones, establece que los sujetos obligados deberán preservar sus documentos en archivos administrativos actualizados (DOF, 20 de julio de 2007: artículo 6º, fracción V de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).

Los cuadernos constituyen una serie de guías técnicas metodológicas que orientan el 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 las 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.

La colección actualizada de los Cuadernos Metodológicos se compone de cinco títulos. Todos 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.

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. Cultura de transparencia y archivos: una transición fundamental.
 - 3.5. Etapa actual del desarrollo archivístico: los archivos en el contexto de la transparencia (2002-2016).

1. Introducción

El desarrollo archivístico contemporáneo en México¹, 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 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.

¹ Para una descripción detallada de la historia reciente de los archivos públicos mexicanos, se recomiendan las siguientes lecturas: 1. Quintana Pali, G., *et al.* (1983). *Los archivos administrativos en México*. México: AGN. 2. Presidencia de la República (1969). 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. 3. Archivo General de la Nación (1983). Programa de Modernización Archivística del Gobierno Federal. *Boletín del SNA*, N.o 1. México: Autor. 4. Ampudia Mello, J. E. (1988). *Institucionalidad y Gobierno, un ensayo sobre la dimensión archivística de la administración pública*. México: INAP-AGN. 5. Archivo General de la Nación (1990). Programa Nacional de Información y Archivos Públicos 1990-1994. México. Y 6. Grupo Iberoamericano de Tratamiento de Archivos Administrativos (1996). *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.

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, del 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.

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

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. Archivo General de la Nación (1984). sección "...Concentrarse". En *Cambio Archivístico*, núms. 1 al 4. México: Autor. 2. Ramírez Deleón, J. A. (2007a). *Manual de autoformación en administración de documentos y gestión de archivos*. [especialmente, el módulo 1]. México, Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública, Protección de Datos Personales y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México (INFODF). Este manual de autoformación está disponible en <http://transparencia.uacm.edu.mx/oip/Portals/0/AulaVirtual/ManualArchivo.pdf>, y en el Aula Virtual de Capacitación del INFODF como curso de capacitación a distancia.

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* (Jardim, 2000, 6) 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.

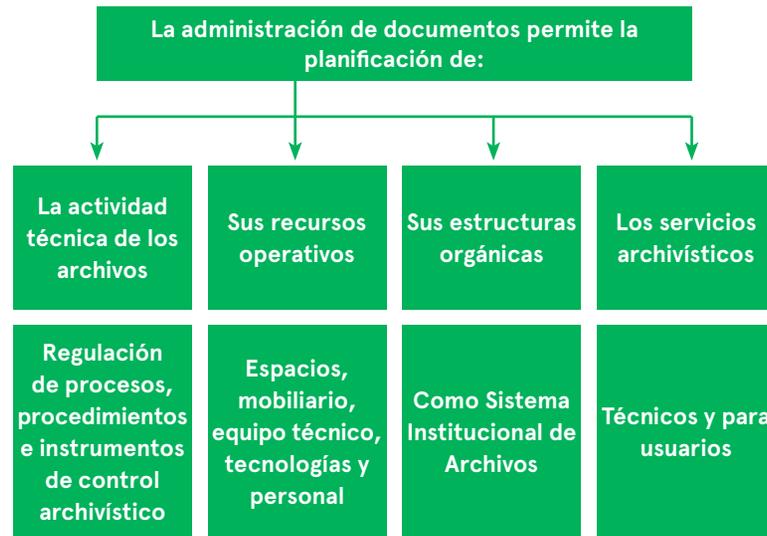
Cuadro 2. Gestión integral de los procesos documentales



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 (López Ayllón, 2008, p. 20).

Cabe destacar, sin embargo, que la administración de documentos no es una disciplina distinta de la archivística; representa solamente una evolución conceptual de ésta, 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.

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” (Ramírez, 2007a, p. 27).

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).

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, pasan por las modificaciones hechas al artículo 6º 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), por la emisión de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental en el año 2002 y hasta llegar a la emisión de la Ley General de Transparencia, emitida en 2015, y las nuevas disposiciones emitidas para los archivos en el marco del Sistema Nacional de Transparencia en 2016.

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 mediante 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 (Carrillo, 1980). 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, Cotecuta (hoy en día Cotecaef), concebido como una instancia colegiada adscrita a la Comisión de Administración 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 Cotecuta 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 gubernamentales³.

En el plano 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 por medio del cual, con una óptica aplicable a toda la administración pública, se emitían algunas disposiciones 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.

³ 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.

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 pasaba por 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 (DOF, 24 abril de 1980).

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; 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 (AGN, 1978). 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 mediante un diseño conceptual coherente, sustentado metodológicamente en la teoría de sistemas.

- + **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 por medio 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 (AGN, 1986).

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

En los manuales formulados para guiar el funcionamiento del Sistemas 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 en el ámbito 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.⁴

⁴ 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.

Hoy en día, sin embargo, el marco jurídico regulatorio emitido, fundamentalmente, por el INAI y el AGN, particularmente la Ley Federal de Archivos, recoge, en esencia, 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 periodo 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 escala nacional⁵ para fortalecer el Sistema Nacional de Archivos—, se destacaba la modernización técnica y tecnológica de los archivos del país, particularmente a través de modernizar su organización estructural (Secretaría de Gobernación-AGN, 1990).

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 en el ámbito federal como de los sistemas estatales de archivos en las entidades federativas.

⁵ El proceso de consulta consistió en la celebración de ocho seminarios regionales y uno nacional, llevados a cabo entre abril y septiembre de 1989.

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 reestructuración 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.

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

3.4. Cultura de transparencia y archivos: una transición fundamental

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 Sistema Nacional de Archivos 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 IFAI, ahora INAI, 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 (DOF, 20 de febrero de 2004). En los lineamientos sexto, octavo, décimo, undécimo y duodécimo, 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— 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 Generales para la Organización y Conservación de los Archivos de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, 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” (Secretaría de Gobernación-AGN, s.f., p. 7).

Precisamente, a partir de la emisión de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y de los Lineamientos Generales, 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 institucional. Así se propicia su organización técnica, funcional y —sobre

todo— estructural para el correcto ejercicio de la gestión de documentos y la administración de los archivos gubernamentales.

Las modificaciones hechas en julio de 2007 al artículo 6º 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 (Merino, 2008. p. 142).

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

3.5. Etapa actual del desarrollo archivístico: los archivos en el contexto de la transparencia (2002–2016)

A partir de la emisión de la Ley Federal de Transparencia, se han dado pasos fundamentales en esta nueva concepción de los archivos como el sistema de información por excelencia de las administraciones públicas. Seis son los aspectos que, señaladamente, interesa destacar en este sentido:

1. La emisión de los Lineamientos generales para la organización y conservación de los archivos del Poder Ejecutivo Federal (2015).

2. La emisión de la Ley Federal de Archivos en el año 2012 y su Reglamento en el año 2014.
3. La emisión del Decreto por el que se Reforman y Adicionan Diversas Disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de transparencia, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 7 de febrero de 2014.
4. La emisión de la Ley General de Transparencia en mayo de 2015 y la nueva Ley Federal de Transparencia de 2016 que sustituye a la emitida en junio de 2002.
5. La emisión del Acuerdo que tiene por objeto emitir las Disposiciones generales en las materias de archivos y transparencia para la Administración Pública Federal y su Anexo Único (4 de mayo de 2016), y
6. La emisión del Acuerdo del Consejo Nacional del Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales, por el que se aprueban los Lineamientos para la Organización y Conservación de Archivos (4 de mayo de 2016).

Seguidamente hacemos una breve mención de los aspectos esenciales que este marco regulatorio ha implicado sobre el desarrollo archivístico.

1. Lineamientos.

El derecho a la información está fundado en los principios básicos de la democracia, el buen gobierno y la participación ciudadana, es considerado como una de las bases de la libertad de expresión que favorece el derecho a participar en la toma de decisiones ya que genera un impacto positivo en la administración pública porque permite que los ciudadanos conozcan las actividades gubernamentales, lo que obliga a los servidores públicos a actuar con mayor responsabilidad.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reconoce el derecho a la información, por lo que a partir de la aprobación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental en 2002 se marcó el inicio de una nueva época en México, ya que se reconoció que la información en posesión de los órganos del Estado es pública y se regula su acceso mediante procedimientos gratuitos, sencillos y expeditos, promueve un Estado democrático y fomenta la rendición de cuentas estableciendo la publicidad de la información en un mecanismo de supervisión ciudadana que entre otras cosas contribuye a combatir la corrupción.

En ese sentido, y en un esfuerzo conjunto por parte del entonces Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI) y el Archivo General de la Nación (AGN), se dio un primer paso para poner a los archivos en sintonía con la nueva cultura democrática de transparencia, acceso a la información y protección de datos personales en febrero de 2004, fecha en la que se emitieron los primeros Lineamientos Generales para la Organización y Conservación de los Archivos de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, cuyo objetivo fue, precisamente, establecer criterios de organización y conservación de la información contenida en los archivos de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, con el propósito de conservarlos íntegros y disponibles para permitir y facilitar un acceso expedito a la información contenida en los mismos.

Cabe destacar que los mencionados lineamientos fueron abrogados en virtud de la Ley Federal de Archivos emitida en el año 2012, con la emisión de los Lineamientos Generales para la Organización y Conservación de los Archivos del Poder Ejecutivo Federal, publicados en el *Diario Oficial de la Federación* el 3 de julio de 2015, mismos que teniendo en cuenta los propósitos de los emitidos en 2004, se actualizaron con el objeto de responder al nuevo marco jurídico regulatorio en materia de transparencia y archivos.

2. Ley Federal de Archivos.

Por otro lado y con el objeto de regular la organización de los archivos en México, se publicó, por primera vez en el país, la Ley Federal de Archivos cuyo objeto es establecer las disposiciones que permitan la organización y conservación de los archivos en posesión de los poderes de la Unión, los organismos constitucionales autónomos y los organismos con autonomía legal, así como establecer los mecanismos de coordinación y de concertación entre la Federación, las entidades federativas, el Distrito Federal y los municipios, para la conservación del patrimonio documental de la nación, así como para fomentar el resguardo, difusión y acceso de archivos privados de relevancia histórica, social, técnica, científica o cultural.

Este ordenamiento jurídico guarda una estrecha relación con el acceso a la información, ya que señala como sus objetivos principales los siguientes:

- I. Promover el uso, métodos y técnicas que garanticen la localización y disposición expedita de documentos por medio de sistemas modernos de organización y conservación de los archivos, que contribuyan a la eficiencia gubernamental, la correcta gestión gubernamental y el avance institucional;
- II. Asegurar el acceso oportuno a la información contenida en los archivos y con ello la rendición de cuentas, mediante la adecuada administración y custodia de los archivos que contienen información pública gubernamental;
- III. Regular la organización y conservación del sistema institucional de archivos de los sujetos obligados, a fin de que estos se preserven actualizados y permitan la publicación en medios electrónicos de la información relativa a sus indicadores de gestión y el ejercicio de recursos públicos, así como de aquella que por su contenido tenga un alto valor para la sociedad;
- IV. Garantizar la correcta conservación, organización y consulta de los archivos de trámite, de concentración e históricos,

para hacer eficiente la gestión pública y el acceso a la información pública, así como para promover la investigación histórica documental;

- V. Asegurar la disponibilidad, localización expedita, integridad y conservación de los documentos de archivo que poseen los sujetos obligados;
- VI. Promover el uso y difusión de los archivos históricos generados por los sujetos obligados, favoreciendo la investigación y resguardo de la memoria institucional de México;
- VII. Favorecer la utilización de tecnologías de la información para mejorar la administración de los archivos por los sujetos obligados;
- VIII. Establecer mecanismos para la colaboración entre las autoridades federales, estatales y municipales en materia de archivos, y
- IX. Contribuir a la promoción de una cultura de valoración de los archivos y su reconocimiento como eje de la actividad gubernamental.

3. Reforma constitucional en materia de transparencia.

El Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de transparencia, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 7 de febrero de 2014, señala que para el ejercicio del derecho de acceso a la información, la Federación, los estados y el Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, se regirán por principios y bases que refieren que toda la información en posesión de cualquier autoridad, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en todos los ámbitos, es pública y solo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional.

Menciona también que los sujetos obligados deberán documentar todo acto que derive del ejercicio de sus facultades, competencias o funciones y reconoce la protección de la información que se refiere a la vida privada y los datos personales.

El decreto constitucional vincula el derecho de acceso a la información con los documentos que generan y resguardan los sujetos obligados y por ende con los archivos, ya que dispone que los sujetos obligados deberán preservar sus documentos en archivos administrativos actualizados y favorecerán la rendición de cuentas.

4. Ley General de Transparencia y nueva Ley Federal de Transparencia.

Finalmente, el 4 de mayo de 2015 se publicó en el *DOF*, la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública. En dicho ordenamiento se destaca la creación del Sistema Nacional de Transparencia, que tiene por objeto, entre otras cuestiones de capital importancia, fortalecer la rendición de cuentas del Estado mexicano, así como coordinar y evaluar las acciones relativas a la política pública transversal de transparencia, el acceso a la información y la protección de datos personales, contribuyendo a la generación de información de calidad, a la gestión de la información y al procesamiento de la misma como un medio para facilitar el conocimiento y evaluación de la gestión pública, la difusión de una cultura de la transparencia, así como a una fiscalización y efectiva rendición de cuentas.

El Sistema Nacional de Transparencia contribuye al cumplimiento de uno de los objetivos en materia de archivos que se plantearon desde la primera Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental: mejorar la organización, clasificación y manejo de los documentos, en virtud del establecimiento de los criterios para la publicación de indicadores que permitan a los sujetos obligados rendir cuentas del cumplimiento de los objetivos y resultados obtenidos en el ejercicio gubernamental, así como coadyuvar en la elaboración, fomento y difusión entre los sujetos obligados de los criterios para la sistematización y conservación de archivos.

Cabe destacar que las disposiciones vertidas en la Ley General de Transparencia prevén como obligación común para los sujetos obligados la de publicar el catálogo de disposición y la guía de archivo documental a los que se refiere la Ley Federal de Archivos, lo que contribuye de manera clara a mejorar la organización, clasificación y manejo de los documentos.

El Sistema Nacional de Transparencia (SNT), sustentado así en el cambio constitucional, es una realidad actuante, pues en la actualidad se ha impulsado su cabal integración, organización y funcionamiento. Presidido por el INAI, pero en el que el AGN participa activamente, junto con el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), la Secretaría de la Función Pública y la Auditoría Superior de la Federación, el SNT abre una perspectiva de la mayor relevancia para los archivos.

En este contexto, la reforma constitucional plantea también la integración del Sistema Nacional de Archivos que, por vez primera, tendría así una formalización jurídica, de la que había carecido en el pasado, todo ello en el marco de la próxima Ley General de Archivos, en proceso de construcción y emisión, por parte del H. Congreso de la Unión.

En este marco, durante 2016 se emite la nueva Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública que, sustentada en la Ley General en la materia, promueve y ratifica una serie de disposiciones para los archivos de la Administración Pública Federal, otorgándoles un papel esencial en este contexto normativo. Entre otras disposiciones de la Ley Federal que impactan al universo de los archivos destacan las siguientes:

- + Transparentar la gestión pública mediante la difusión de información oportuna, verificable, inteligible, relevante e integral (Capítulo I, Artículo 2, inciso II).
- + Constituir y mantener actualizados sus sistemas de archivo y gestión documental conforme a la normatividad aplicable (Capítulo II, Artículo 11, inciso IV).

- + Proteger y resguardar la información clasificada como reservada o confidencial (Capítulo II, Artículo 11, inciso VI).
- + Promover la digitalización de la información en su posesión y la utilización de las tecnologías de la información y comunicación, de conformidad con lo que al respecto establezca el Sistema Nacional. (Capítulo II, Artículo 11, inciso XIV).
- + Coadyuvar con el Archivo General de la Nación en la elaboración y aplicación de los criterios para la catalogación y conservación de los documentos, así como la organización de archivos de las dependencias y entidades (Artículo 21, inciso XXIII).
- + Se ratifica que los Coordinadores de Archivos formarán parte de los Comités de Transparencia (Artículo 64, párrafo cuarto, punto I).

Uno de los aspectos centrales de la nueva ley de transparencia lo constituye el hecho de que, en concordancia con su Artículo 141, los Comités de Transparencia, cuando la información no obre en archivos, podrán ordenar su reposición, siempre que competa a las facultades y funciones del sujeto obligado, hecho que contribuye a inhibir las declaraciones de no existencia de la información en las instituciones.

Estas disposiciones reflejan un avance normativo acorde a las necesidades y condiciones de los archivos, ya que particularmente los Comités de Transparencia de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal deberán incluir al responsable del área coordinadora de archivos lo que a todas luces contribuye en gran medida a garantizar el derecho de acceso a la información.

5. Acuerdo que tiene por objeto emitir las Disposiciones generales en las materias de archivos y transparencia para la Administración Pública Federal y su Anexo Único.

El Acuerdo que tiene por objeto emitir disposiciones generales en las materias de archivos y transparencia para la Administración Pública Federal y su anexo único (3 de marzo de 2016) tiene un marcado propósito operativo en la medida en que establece con

suma puntualidad una serie de procedimientos tanto para la gestión de documentos y la ejecución de sus procesos, así como para la promoción del acceso a la información en los sujetos obligados.

En el caso de los archivos, este Acuerdo destaca puntualmente la regulación operativa de los siguientes aspectos:

- + Establecer las políticas, disposiciones, acciones y procedimientos administrativos en las materias de archivos y transparencia que se deberán observar en el Gobierno Federal (Título Primero, Capítulo 1, primer párrafo).
- + Sugiere que “Las presentes disposiciones generales y su anexo único podrán servir de marco de referencia y de buenas prácticas, para los sujetos obligados de la Ley Federal de Archivos distintos al Poder Ejecutivo Federal” (Título Primero, Capítulo 1, tercer párrafo).
- + Promueve que el personal archivístico, con base en los criterios que emita el AGN, deberá capacitarse “en materia de administración y gestión documental, así como al personal que integre las unidades de correspondencia y de las áreas de tecnologías de la información y comunicaciones, a efecto de que cuenten con los conocimientos, habilidades, destrezas y aptitudes requeridos en las presentes disposiciones generales” (Título Primero, Capítulo II, párrafo séptimo).
- + Establece las disposiciones para el manejo de la correspondencia, el ejercicio del control de gestión y la administración de archivos de trámite, concentración e históricos de los sujetos obligados, así como para la creación y uso de los sistemas automatizados de gestión y control de documentos en concordancia con la legislación y normatividad aplicable (Título Segundo, Capítulo I).
- + Ratifica que todos los procesos de gestión deberán documentarse y que a estos, con independencia del soporte en el que se encuentren, deberán tener un tratamiento archivístico (Título Segundo, Capítulo I).

- + Las disposiciones definen con suma claridad, en su artículo, el tratamiento de la documentación administrativa de comprobación inmediata, la generación de listados que los contengan y los procedimientos para su incorporación al catálogo de disposición documental y su procedimiento de baja (Título Segundo, Capítulo I).

Un aspecto de fundamental relevancia en estas disposiciones lo constituye el hecho de enfatizar que los Sistemas Institucionales de Archivos “contarán con una estructura organizacional operativa tanto para la coordinación de archivos como área normativa, como para los archivos de trámite, concentración y en su caso, histórico” (Título Segundo, Capítulo I, segundo párrafo) cuestión que ratifica, como se ha argumentado en prácticamente todas las disposiciones normativas de este periodo, la necesidad de dotar a los archivos de *estructuras formales* que promuevan la plena institucionalización de los archivos como sistema de información.

Adicionalmente, en este acuerdo se establecen disposiciones esenciales para la gestión, organización y uso de los documentos de archivo producidos en el entorno electrónico, los cuales, determinan que “Para el control, conservación y disposición de archivos electrónicos, se podrá atender a lo establecido en los Lineamientos para la creación y uso de Sistemas Automatizados de Gestión y Control de Documentos” (Título Segundo, Capítulo II).

Del mismo modo se hace hincapié en las condiciones que deben prevalecer en los sujetos obligados para la ejecución de proyectos de digitalización de imágenes, estableciendo un conjunto de disposiciones prácticas que inhiban las frecuentes intenciones de digitalizar archivos sin hacer una revisión exhaustiva del contexto en que se aplicará la digitalización y los posibles beneficios que reportará el uso de esta medida.

Las disposiciones del Acuerdo que, como se señaló antes, tiene un carácter procedimental, enfatizan también las medidas a tomar en los sujetos obligados para la gestión de los correos electrónicos asociados al desempeño de sus funciones y atribuciones, identificando su relación con el Cuadro General de Clasificación Archivística de cada institución.

En este marco resulta especialmente relevante que todas las medidas establecidas en el presente acuerdo, se inscriban en el marco de una estrategia de planeación del desarrollo archivístico. Esto es, tanto los programas de capacitación, como la ejecución de procesos de gestión documental, la gestión de documentos electrónicos, los programas de digitalización de imágenes y la administración de recursos archivísticos y tecnología, deberán hacer parte de los Planes Anuales de Desarrollo Archivístico de los sujetos obligados.

Finalmente, en el anexo único que acompaña al presente Acuerdo se determinan los procedimientos específicos que tanto en materia de archivos como para la ejecución de procesos de acceso a la información deben seguirse en los sujetos obligados. Este anexo resulta una guía esencial de orden operativo para la cabal gestión de los documentos.

6. Acuerdo del Consejo Nacional del Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales, por el que se aprueban los Lineamientos para la Organización y Conservación de Archivos.

El Acuerdo emitido por el Consejo Nacional del Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 4 de mayo de 2016, fue resultado del análisis y aprobación del Dictamen emitido por la Comisión de Archivos y Gestión Documental integrada exprofeso para emitir los Lineamientos para la Organización y Conservación de Archivos.

Dichos lineamientos, a diferencia de los que se han emitido solo a nivel federal, tienen un alcance nacional, ya que su ámbito de aplicación corresponde a los sujetos obligados de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, lo que les da una mayor envergadura. Estos Lineamientos ratifican las disposiciones normativas emitidas en el conjunto de las regulaciones jurídicas que hasta aquí se han presentado, además de destacar medidas complementarias para la cabal gestión de los documentos y los archivos.

Como reza su capítulo 1: “Los presentes lineamientos tienen por objeto establecer las políticas y criterios para la sistematización y digitalización, así como para la custodia y conservación de los archivos en posesión de los sujetos obligados”. Se entiende por Sistematización establecer criterios que permitan la gestión de todos los documentos de archivo, con independencia del soporte o sistema que los haya producido, así como implementar métodos y medidas que hagan posible la administración, organización y conservación homogénea de los archivos.

Además de ratificar la necesidad de incorporar estas medidas en el marco de los Planes Anuales de Desarrollo Archivístico y establecer políticas internas dentro de los Sistemas Institucionales de Archivos, uno de los aspectos centrales de estos lineamientos lo es la conformación de los Grupos Interdisciplinarios dentro de los sujetos obligados, los cuales, de conformidad con el numeral sexto, inciso IV, deberán “mediante el análisis de los procesos y procedimientos institucionales que dan origen a la documentación que integra los expedientes de cada serie, (...) establecer los valores documentales, plazos de conservación y políticas que garanticen el acceso a la información, así como la disposición documental”.

En este contexto, nuevamente se ratifica la idea de que los Sistemas Institucionales de Archivos son “... el conjunto de estructuras, funciones, registros, procesos, procedimientos y criterios que desarrolla cada sujeto obligado, a través de la ejecución de la Gestión documental” (Numeral Séptimo) y que los sujetos obligados deberán constituir estructuras organizacionales formales que permitan el desarrollo de los procesos de gestión documental.

Tres medidas de capital importancia destacan en los presentes lineamientos. Por un lado, las que profundizan en el establecimiento de la gestión de documentos electrónicos, la digitalización de imágenes y las que ratifican, para estos fines, la necesidad de una amplia estrategia de planeación del desarrollo archivístico.

Así, en su numeral vigésimo sexto, se establece lo siguiente: “Para el control, conservación y disposición de archivos electrónicos, los Sujetos obligados contarán con un Sistema de administración de archivos y gestión documental, en el cual se establecerán las bases de datos que permitan el control de los documentos con los metadatos establecidos en el anexo 1”.

Por su parte, el numeral Trigésimo primero, señala:

“Los Sujetos obligados deberán garantizar el cumplimiento de las disposiciones normativas en materia de transparencia, protección de datos personales, procesos de administración y de gestión documental para la utilización de herramientas colaborativas y de resguardo de información en servicios de cómputo en la nube”.

A su vez, en el numeral Trigésimo cuarto se menciona que:

“Los Sujetos obligados deberán establecer, en el Programa anual de desarrollo archivístico, la estrategia de conservación a largo plazo y las acciones que garanticen los procesos de gestión documental electrónica”.

Estos aspectos, dentro de estas disposiciones contienen medidas muy puntuales para la gestión de la información electrónica, por lo que resultan de fundamental relevancia para los sujetos obligados.

Sobre el particular, el anexo 1 contenido en estos lineamientos y tomado del acuerdo que contiene las disposiciones generales en materia de archivos y transparencia, citado previamente, hacen posible instrumentar medidas operativas para el logro de los fines de este fundamental Acuerdo.

Como puede observarse, estos radicales cambios en el marco jurídico regulatorio de los archivos, apuntan en una dirección muy clara: la definitiva consolidación de la archivística como eje esencial de estas políticas públicas y como factor clave para la consolidación de una nueva cultura democrática en nuestro país.

El compromiso, más allá de la obligatoriedad jurídica que las instituciones deben emprender para hacer que los archivos, en los diversos niveles y órdenes de gobierno, cumplan con este cometido, exige la plena comprensión, interpretación y aplicación de este marco regulatorio y, más aún, reconocer plenamente la importancia y el papel que la gestión documental y la administración de archivos juegan en este contexto.

Otras disposiciones de relevancia.

En el desarrollo normativo que ha distinguido a nuestro país en los años recientes, además del marco jurídico arriba descrito, se han emitido otras regulaciones que, en conjunto, revelan la orientación, alcance e importancia que tienen los archivos en el marco de la cultura de transparencia. Sobre el particular, los sujetos obligados, de cara a la instrumentación de la Ley General de Archivos y en la perspectiva de consolidar el Sistema Nacional de Transparencia y el propio Sistema Nacional de Archivos, deben conocer, a detalle, todo ese espectro normativo, entre los que destacan también, las disposiciones que a continuación se mencionan:

- + Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares (DOF, 5 de julio de 2010).
- + Decreto por el que las Dependencias y Entidades de la APF, la Procuraduría General de la República, las Unidades Administrativas de la Presidencia de la República y los Órganos Desconcentrados, donarán a título gratuito a la Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuitos, el derecho de papel y de cartón a su servicio cuando ya no les sean útiles (DOF, 21 de febrero de 2006).
- + Norma de Archivo Contable Gubernamental NACG 01. Disposiciones aplicables al Archivo Contable Gubernamental. Unidad de Contabilidad Gubernamental e Informes de la Gestión Pública 2014 (Emitido por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público).

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 6º 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, pero bajo la denominación de Comité Técnico Consultivo de Archivos del Ejecutivo Federal (Cotecaef).
- + **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 escala 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 escala institucional.

- + **Cuarto.** El desarrollo de modelos técnicos para la organización estructural de los archivos, con base en su integración y funcionamiento como sistema red a escala institucional.
- + **Quinto.** El impulso a un nuevo marco jurídico en el que se sustentan las actividades de los archivos, centrado ahora en un marco jurídico más amplio y en la perspectiva de emitir a corto plazo una legislación más apropiada para su funcionamiento.⁶

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 acciones de acceso a la información, transparencia y rendición de cuentas;
- + El desconocimiento, todavía notable, de la gestión de documentos como teoría, método e instrumento para la administración de archivos;
- + La ausencia de medidas y estrategias de capacitación permanentes en la materia en los ámbitos 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, y
- + El principal: la escasa voluntad política y administrativa para mejorar la condición estructural de los archivos a fin de darle

⁶ En la actualidad se encuentra en estudio y discusión técnica y legislativa un proyecto de Ley General de Archivos.

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?⁷

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.

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

⁷ Sobre el particular, se recomiendan los siguientes textos: 1. Alberch Fugueras, R. y Cruz Mundet, J. R. (2005). *¡Archívese! Los documentos del poder. El poder de los documentos.* (2.ª reimpresión). Madrid: Alianza Editorial (El Libro de Bolsillo). 2. Ampudia Mello, J. E. (1988). Y, 3. Ramírez Deleón, J. A. (2007b). *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). Este último se encuentra disponible en línea: <http://www.infodf.org.mx/capacitacion/publicacionesDCC/Ensayo2/Ensayo2.PDF>.

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. En seguida 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 (1987). 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.

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 medio ambiente. 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 medio ambiente— 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 interactúan para cumplir un propósito común.
- + **Segunda.** Que los cambios en el funcionamiento de cada componente del sistema afectan 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 enunciado hasta aquí, puede afirmarse que las organizaciones, en cuanto a 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 rígidos 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 suelen ser más complicados.

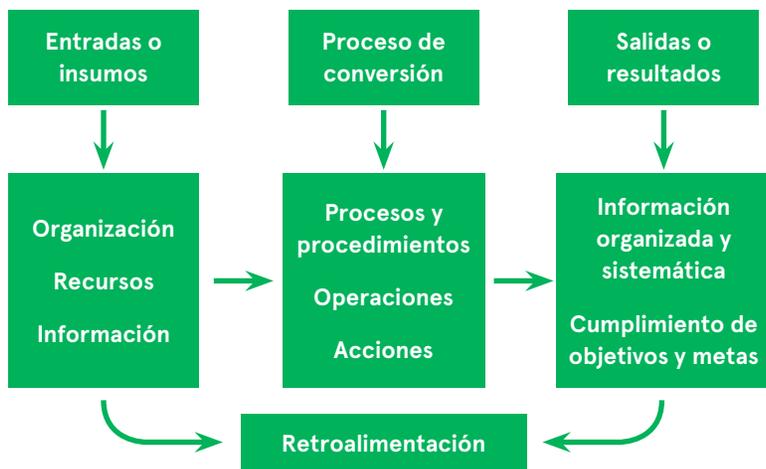
Una combinación de ambos atributos, esto es, el funcionamiento centralizado del sistema con propósitos de dirección, regulación y control, y descentralizado en su operación, tenderá al mejor manejo de sus tendencias entrópica y homeostática.

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 Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI). 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, la protección de datos personales y el fortalecimiento de una nueva cultura de gobernabilidad democrática en el país. El INAI, 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: las leyes General y Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares, por mencionar algunos.

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)⁸

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 en el seno de las instituciones,⁹ en las cuales la información contenida en ellos se sujeta a usos y tratamientos archivísticos claramente diferenciados (Couture, y Rosseau, 1988, pp. 95-156).

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,¹⁰ 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.

⁸ Numerosos textos abordan el tema del ciclo vital de los documentos. Al respecto, se sugiere consultar Archivo General de la Nación (1984). Sección "... Concentrarse". *Cambio Archivístico*. Núms. 1 al 4. México: Autor. 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.

⁹ Al ciclo vital se le conoce también como la teoría de las tres edades de los documentos.

¹⁰ En el quinto cuaderno de la presente colección se aborda con mayor detalle el tema de la valoración documental y sus instrumentos de control.

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 (Schellenberg, 1988), 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 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 un 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*.¹¹

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 pensar en centros neurálgicos de información, susceptibles de usarse integralmente como instrumentos de gestión, memoria institucional y recursos para la transparencia.

¹¹ Sobre la triple naturaleza del concepto archivo, se sugiere ver de Heredia, 2007. De la misma autora ver: *¿Qué es un archivo?* (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. En este sentido, 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 entidad 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.

La Ley Federal de Archivos y los lineamientos para la organización de archivos, en cuanto marco de exigencia normativa, —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 la legislación vigente 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.

2.5. Responsabilidades sistémicas de la estructura operativa del SIA.

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 la legislación vigente en la materia, particularmente en la Ley Federal de Archivos y en los Lineamientos generales para la organización y conservación de archivos emitidos por el INAI y el AGN.

La organización estructural de los archivos se plantea en la legislación vigente a partir de dos componentes: en primer término, un área coordinadora de archivos, que podrá integrarse en cada sujeto obligado, 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 por conducto 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.

1.1. La unidad coordinadora de archivos: funciones básicas

La unidad coordinadora de archivos juega un papel fundamental en el enfoque de operación sistémica de los archivos. Su integración y formalización institucional debe, por tanto, constituirse como un factor esencial en el cumplimiento de la legislación vigente en la materia.

Sin pretender agotar las muy vastas responsabilidades que la legislación vigente le asigna a esta unidad coordinadora, conviene destacar las principales funciones que le corresponden, en la inteligencia de que todos los sujetos obligados deben conocer a detalle este marco jurídico.

Para los efectos de este cuaderno, mencionamos solamente como referencia, las funciones esenciales que tanto la Ley Federal de Archivos, su Reglamento y los Lineamientos generales para la organización y conservación de los archivos del Poder Ejecutivo Federal le confieren a esta unidad.

Ley Federal de Archivos

El artículo 10 de la ley menciona que los sujetos obligados contarán con un área coordinadora de archivos encargada de elaborar y aplicar las normas, criterios y lineamientos archivísticos determinados en el marco de esta ley, su reglamento y demás disposiciones aplicables, a efecto de lograr homogeneidad en la materia entre las unidades administrativas.

Al respecto, el artículo 11 de la ley señala que el responsable del área coordinadora de archivos deberá cubrir el perfil que se estipule en el reglamento; será nombrado por el titular de la dependencia o entidad o por el titular de la instancia u órgano que determinen los otros sujetos obligados distintos al Poder Ejecutivo Federal, y formará parte del Comité de Información o su equivalente como asesor en materia de archivos, con voz y voto.

Cabe señalar que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 12 de la ley, las funciones esenciales del área coordinadora de archivos son las siguientes:

- I. Elaborar y someter a autorización del Comité de Información o su equivalente los procedimientos y métodos para administrar y mejorar el funcionamiento y operación de los archivos de los sujetos obligados, con base en la integración de un Plan Anual de Desarrollo Archivístico y de conformidad con lo establecido en esta ley, su reglamento y demás disposiciones aplicables;
- II. Elaborar y someter a autorización del Comité de Información o su equivalente el establecimiento de criterios específicos en materia de organización y conservación de archivos; así como de los expedientes que contengan información y documentación clasificada como reservada y/o confidencial, a fin

de asegurar su integridad, de conformidad con lo establecido en esta ley, su reglamento y demás disposiciones aplicables;

- III. Elaborar, en coordinación con los responsables de los archivos de trámite, de concentración y, en su caso, histórico, el cuadro general de clasificación archivística, el catálogo de disposición documental, el inventario general, así como los demás instrumentos descriptivos y de control archivístico;
- IV. Coordinar normativa y operativamente las acciones de los archivos de trámite, concentración y, en su caso, histórico;
- V. Establecer y desarrollar un programa de capacitación y asesoría archivística para el sujeto obligado;
- VI. Elaborar y presentar al Comité de Información o equivalente el Plan Anual de Desarrollo Archivístico, en el que se contemplen las acciones por emprender a escala institucional para la modernización y mejoramiento continuo de los servicios documentales y archivísticos, el cual deberá ser publicado en el portal de internet de cada institución, así como sus respectivos informes anuales de cumplimiento.

Reglamento de la Ley Federal de Archivos

Por otra parte, el Reglamento de la Ley establece, en su artículo décimo, que además de las funciones establecidas en el artículo 12 de la ley, corresponde al responsable del Área Coordinadora de Archivos de las Dependencias y Entidades:

- I. Coordinar las acciones necesarias para garantizar que los responsables de los archivos de trámite, de concentración y en su caso, históricos, cumplan con las disposiciones internas que en materia de archivos aprueben los comités de Información de las dependencias y entidades, así como con aquellas de aplicación general;
- II. Supervisar que los archivos de su dependencia o entidad se encuentren actualizados, organizados y conservados de

conformidad con las disposiciones aplicables en la materia, y permitan la localización expedita de los expedientes, su disponibilidad e integridad;

- III. Proporcionar asesoría a los responsables de los Archivos de Trámite, de Concentración e Histórico, en su caso, en materia de gestión de documentos y administración de archivos;
- IV. Proponer al Comité de Información los indicadores que permitan evaluar anualmente la aplicación de los instrumentos de control y consulta archivística, así como el cumplimiento de los plazos de conservación y el destino final de los documentos de archivo;
- V. Coadyuvar con la Unidad de Enlace en la identificación de la serie documental en la que se encuentre la información solicitada, así como con el área responsable de su resguardo;
- VI. Solicitar la publicación en el portal de obligaciones de transparencia de su dependencia o entidad, los programas de capacitación en materia de archivos, los indicadores anuales y los instrumentos de control y consulta archivística, y

El artículo 9 del Reglamento, establece además que se notificará al Archivo General de la Nación el nombramiento del titular de las áreas coordinadoras de archivos.

Lineamientos

Los Lineamientos generales para la Organización y Conservación de los archivos del Poder Ejecutivo Federal, refieren, en su artículo cuarto que, además de lo establecido en el artículo 12 de la Ley Federal de Archivos y 10 de su Reglamento, el responsable del área coordinadora de archivos tendrá las siguientes funciones:

- I. Participar en la coordinación de las medidas dirigidas a la conservación de los documentos de archivo que obren en los archivos de trámite, concentración e históricos, en su caso;

- II. Solicitar a la unidad administrativa correspondiente la difusión, a través de los medios de comunicación interna y de su publicación en el Portal de Obligaciones de Transparencia, de los acuerdos, criterios y políticas en materia de organización y conservación de archivos, que hayan sido aprobados por el Comité de Información;

- III. Actualizar los instrumentos de control y consulta archivística a los que se refiere el artículo 19 de la Ley Federal de Archivos, en coordinación con los responsables de los archivos de trámite, de concentración y, en su caso, histórico;

- IV. Elaborar, en coordinación con los responsables de los Archivos de Concentración y, en su caso, Histórico, un calendario anual de transferencias documentales que permita cumplir con las vigencias y plazos de conservación registrados en el catálogo de disposición documental.

La sola mención de las principales funciones descritas previamente 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 la legislación, 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 AGN o el INAI, 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 conformidad con lo establecido en las disposiciones vigentes en materia de archivos, en seguida se describen las funciones esenciales de la estructura operativa de los Sistemas Institucionales de Archivos.

2.1. Las áreas de correspondencia

El numeral séptimo de los Lineamientos Generales para la Organización y Conservación de los Archivos del Poder Ejecutivo Federal, señala de manera específica el concepto de correspondencia entre otros procesos relativos a los documentos de archivos que se citarán de manera puntual en el párrafo siguiente:

Registro de entrada y salida de correspondencia: Establecer un área de control de los documentos de archivo, que será la encargada de:

- + Recibir y distribuir la correspondencia de entrada;
- + Registrar y controlar la correspondencia de entrada y salida, y
- + Recibir y despachar la correspondencia de salida de sus unidades administrativas.

2.2. Los archivos de trámite

El artículo 14 de la Ley Federal de Archivos señala que en cada unidad administrativa de los sujetos obligados existirá un archivo de trámite, en el que se conservarán los documentos de uso cotidiano necesarios para el ejercicio de las atribuciones de las unidades administrativas.

Los responsables de los archivos de trámite serán nombrados por el titular de cada unidad administrativa, quien deberá ser debidamente capacitado para cumplir con las funciones inherentes a sus funciones, las cuales son las siguientes:

- I. Integrar los expedientes de archivo;
- II. Conservar la documentación que se encuentre activa y aquella que ha sido clasificada como reservada de acuerdo con la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, mientras conserve tal carácter;
- III. Coadyuvar con el área coordinadora de archivos en la elaboración del cuadro general de clasificación archivística, el catálogo de disposición documental y el inventario general;
- IV. Asegurar la integridad y debida conservación de los archivos que contengan documentación clasificada, y
- V. Las demás que señale el Reglamento, los lineamientos y demás disposiciones aplicables.

En este sentido, el artículo 11 del Reglamento de la Ley Federal de Archivos señala que las funciones a que se refiere el artículo 14 de la Ley Federal de Archivos, corresponde a los responsables de los archivos de trámite de las dependencias y entidades:

- I. Planificar y promover la correcta administración de los documentos que se encuentran en el archivo de trámite;
- II. Asesorar a su unidad administrativa productora en materia de archivos, así como colaborar con esta para la correcta organización y tratamiento uniforme de la documentación del archivo de trámite.

Por su parte, el numeral octavo de los Lineamientos Generales para la Organización y Conservación de los Archivos del Poder Ejecutivo Federal establece que además de lo señalado en el artículo 14 de la Ley Federal de Archivos y 11 de su Reglamento, los responsables de los archivos de trámite tendrán las siguientes funciones:

- + Identificar la información relacionada con los procesos internos señalados en los manuales de procedimientos de la unidad administrativa correspondiente.
- + Proponer al responsable del área coordinadora de archivos los documentos mínimos que deben integrar los expedientes que se generen con motivo del ejercicio de las atribuciones y facultades que corresponda a la unidad administrativa.
- + Elaborar y mantener actualizados los inventarios documentales del archivo de trámite correspondiente.
- + Instrumentar las medidas necesarias para evitar la acumulación de documentos de archivo de consulta esporádica, asegurando el estricto cumplimiento de los plazos de conservación previstos en el catálogo de disposición documental.

2.3. El archivo de concentración

El artículo 15 de la Ley Federal de Archivos establece que los sujetos obligados contarán con un archivo de concentración, adscrito al área coordinadora de archivos, en donde se conservará aquella documentación de uso esporádico que debe mantenerse por razones administrativas, legales, fiscales o contables.

El responsable del archivo de concentración deberá contar con conocimientos y experiencia en archivística, y será nombrado por el titular de la dependencia o entidad o por el titular de la instancia u órgano que determinen los otros sujetos obligados distintos al Poder Ejecutivo Federal.

El responsable del archivo de concentración tendrá las siguientes funciones:

- I. Conservar precautoriamente la documentación semiactiva hasta cumplir su vigencia documental conforme al catálogo de disposición documental;
- II. Elaborar los inventarios de baja documental y de transferencia secundaria;
- III. Valorar en coordinación con el archivo histórico los documentos y expedientes de las series resguardadas conforme al catálogo de disposición documental, y
- IV. Las demás que señale el Reglamento, los lineamientos y demás disposiciones aplicables.

En este sentido, el artículo 12 del Reglamento de la Ley Federal de Archivos señala que además de las funciones a que se refiere el artículo 15 de la ley, corresponde a los responsables de los archivos de concentración de las dependencias y entidades:

- I. Planificar y promover la correcta administración de los documentos que se encuentren en el archivo de concentración;
- II. Dar cumplimiento a las disposiciones en materia de transferencia, concentración y disposición de la documentación del archivo de concentración;
- III. Vigilar la correcta aplicación del catálogo de disposición documental;
- IV. Representar al archivo de concentración en materia de archivos ante el área coordinadora de archivos;
- V. Coadyuvar con el área coordinadora de archivos en el análisis y resolución de las necesidades respecto al manejo de la documentación del archivo de concentración.

Por su parte, el numeral noveno de los Lineamientos para la organización y conservación de los archivos del Poder Ejecutivo Federal señala que además de lo establecido en el artículo 15 de la Ley Federal de Archivos y 12 de su Reglamento, los responsables de los archivos de concentración tendrán las siguientes funciones:

- I. Recibir las transferencias primarias, así como realizar en tiempo y forma las transferencias secundarias, de acuerdo con el calendario de transferencias documentales elaborado conjuntamente con el área coordinadora de archivos, y
- II. Solicitar al área coordinadora de archivos, con el visto bueno de la unidad administrativa generadora, la liberación de los expedientes para determinar su destino final.

Cuando la unidad administrativa generadora haya dejado de existir por cualquiera de las causas señaladas en las disposiciones aplicables, el visto bueno al que refiere esta fracción será otorgado por la unidad administrativa que haya absorbido las funciones de aquella que dejó de existir o por el responsable del área coordinadora de archivos en caso de que no se haya determinado la unidad administrativa a la cual se transfirieron las funciones.

2.4. Archivo histórico

El artículo 16 de la Ley Federal de Archivos señala que las dependencias y entidades deberán transferir sus documentos con valores históricos al Archivo General de la Nación, de conformidad con las disposiciones que para ello establezca este último.

Los sujetos obligados distintos del Poder Ejecutivo Federal podrán convenir con el Archivo General de la Nación, las transferencias secundarias correspondientes. En caso contrario, deberán contar con un archivo histórico propio.

En este sentido, el artículo 17 de dicho ordenamiento establece que el archivo histórico estará adscrito al área coordinadora de archivos y se constituirá como fuente de acceso público, encargado de divulgar la memoria documental institucional, estimular el uso y aprovechamiento social de la documentación, y difundir su acervo e instrumentos de consulta.

El responsable del archivo histórico deberá contar con conocimientos y experiencia en historia y archivística, y será nombrado por el titular de la dependencia o entidad, o por el titular de la instancia u órgano que determinen los otros sujetos obligados distintos al Poder Ejecutivo Federal, el cual deberá contar con un nivel mínimo de director de área. Tendrá las siguientes funciones:

- I. Validar la documentación que deba conservarse permanentemente por tener valor histórico, para el dictamen del Archivo General de la Nación en el caso del Poder Ejecutivo Federal; o bien, de la autoridad que determinen las disposiciones secundarias aplicables en los demás sujetos obligados;
- II. Recibir, organizar, conservar, describir y difundir la documentación con valor histórico, y
- III. Las demás que señale el Reglamento, los lineamientos y demás disposiciones aplicables.

Asimismo, el artículo 13 del Reglamento de la Ley Federal de Archivos establece que además de las funciones a que se refiere el artículo 17 de la ley, corresponde a los responsables del archivo histórico de las dependencias y Entidades:

- I. Planear y supervisar la correcta organización, descripción, preservación y difusión de los documentos históricos;
- II. Dar cumplimiento a las disposiciones en materia de organización, descripción, preservación y difusión de la documentación del archivo histórico, y

- III. Representar al archivo histórico ante el área coordinadora de archivos y el Archivo General de la Nación para detectar las necesidades en materia de normatividad y desarrollo, y normalizar adecuada y efectivamente la selección y organización de documentación histórica.

Por su parte, el numeral décimo de los Lineamientos Generales para la Organización y Conservación de los Archivos del Poder Ejecutivo Federal señala que además de lo señalado en el artículo 17 de la Ley Federal de Archivos y 13 de su Reglamento, los responsables de los archivos históricos tendrán las siguientes funciones:

- I. Establecer conjuntamente con el responsable del área coordinadora de archivos y con el área de tecnologías de la información un plan de preservación digital de los documentos históricos, independientemente del soporte en que se encuentren, que establezca las medidas para la migración y respaldo en medios tecnológicos que garanticen su disponibilidad, autenticidad e integridad en el largo plazo, y
- II. Observar los procedimientos previstos en los lineamientos emitidos por el Archivo General de la Nación, para analizar, valorar y determinar el destino final de la documentación de las dependencias y entidades.

2.5. Responsabilidades sistémicas de la estructura operativa del SIA

Archivo de trámite

Con frecuencia ha sido mal interpretada la disposición del artículo 14 de la Ley Federal de Archivos, 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 sinfín 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.

La legislación establece 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 necesariamente crear un archivo físicamente reunido en un solo espacio*, o sea, un archivo centralizado. Recuérdese 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.

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.

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 marca la Ley Federal de Archivos, 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.

La legislación dispone 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.

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.

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.

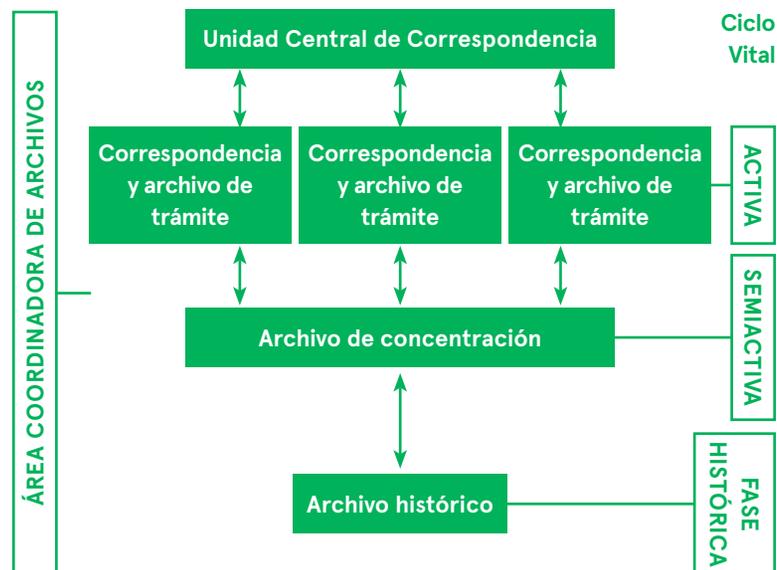
Dentro de la estructura del Sistema Institucional de Archivos, el nivel organizacional que se asigne a esta área deberá corresponder con la especialidad de sus funciones.

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 la legislación vigente 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 8. 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.

2.4. Procesos de gestión documental del SIA

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 periodo 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 en el ámbito 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, mediante el 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 y 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 e 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 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, la institución, con base en las disposiciones de la legislación vigente, deberá impulsar la integración de un permanente esquema de planeación del desarrollo, 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.

2.4. Procesos de gestión documental del SIA

Una vez que las instituciones integren su respectivo SIA dentro de las diversas estructuras operativas del mismo, deberán efectuarse los procesos y procedimientos operativos asociados a la ejecución del ciclo vital de los documentos. Al respecto, la legislación vigente en la materia ha determinado la ejecución de los que seguidamente se mencionan, mismos que se consideran esenciales en cualquier sistema de gestión de documentos y administración de archivos, más allá de los que la realidad concreta de cada sujeto obligado determine en función de sus realidades técnicas o administrativas.

La Ley Federal de Archivos señala en el artículo 6 fracción III como uno de sus objetivos el de regular la organización y conservación del sistema institucional de archivos de los sujetos obligados, a fin de que estos se preserven actualizados y permitan la publicación en medios electrónicos de la información relativa a sus indicadores de gestión y el ejercicio de recursos públicos, así como de aquella que por su contenido tenga un alto valor para la sociedad; establece, además, que todo documento de archivo en posesión de los sujetos obligados formará parte de un sistema institucional de archivos. Dicho sistema incluirá al menos los siguientes procesos relativos a documentos de archivos:

- I. Registro de entrada y salida de correspondencia;
- II. Identificación de documentos de archivo;
- III. Uso y seguimiento;
- IV. Clasificación archivística por funciones;
- V. Integración y ordenación de expedientes;
- VI. Descripción a partir de sección, serie y expediente;
- VII. Transferencia de archivos;
- VIII. Conservación de archivos;
- IX. Prevaloración de archivos;
- X. Criterios de clasificación de la información, y
- XI. Auditoría de archivos.

Disposiciones esenciales

El numeral séptimo de los Lineamientos generales para la organización y conservación de los archivos del Poder Ejecutivo Federal, menciona que los aspectos técnicos de los procesos

relativos a los documentos de archivos señalados en la Ley Federal de Archivos, son los siguientes:

I. Registro de entrada y salida de correspondencia: Establecer un área de control de los documentos de archivo, que será la encargada de:

- + Recibir y distribuir la correspondencia de entrada;
- + Registrar y controlar la correspondencia de entrada y salida, y
- + Recibir y despachar la correspondencia de salida de sus unidades administrativas.

II. Identificación de documentos de archivo: Establecer un mecanismo que permita asignar un número de folio consecutivo a cada documento de archivo registrado (reiniciando anualmente la numeración), identificando el asunto que trate con una breve descripción, fecha y hora de recepción, así como el nombre y cargo del remitente y destinatario;

III. Uso y seguimiento: Establecer los procedimientos técnicos asociados al manejo de los documentos de archivo generados;

IV. Clasificación archivística por funciones: Identificar la serie a la que corresponda cada documento de archivo de acuerdo con las funciones y atribuciones que lo generaron y asignar la clasificación archivística de conformidad con los códigos señalados en los instrumentos de control y consulta archivística denominados "cuadro general de clasificación archivística" y "catálogo de disposición documental";

V. Integración y ordenación de expedientes: Establecer los procedimientos necesarios que permitan integrar los expedientes por asunto, desde su apertura hasta el cierre o conclusión del mismo, observando las funciones y atribuciones de cada unidad administrativa, de conformidad con los criterios y disposiciones institucionales vigentes;

VI. Descripción a partir de sección, serie y expediente: Precisar los mecanismos para llevar a cabo la descripción de la información contenida en cada uno de los expedientes, de manera que los documentos de archivo queden vinculados con las funciones sustantivas o comunes de las unidades administrativas correspondientes, tomando en cuenta la relación entre los niveles de descripción;

VII. Transferencia de archivos: Garantizar, mediante procedimientos específicos, el traslado controlado y sistemático de expedientes de un archivo de trámite al archivo de concentración (transferencia primaria) y de este al archivo histórico o al Archivo General de la Nación, según sea el caso (transferencia secundaria), de acuerdo con las disposiciones relativas y aplicables en la materia;

VIII. Conservación de archivos: Desarrollar procedimientos específicos que garanticen la preservación y la prevención de alteraciones físicas y de la información contenida en los documentos de archivo, con el fin de que permanezcan accesibles para su consulta;

IX. Prevaloración de archivos: Establecer mecanismos que permitan realizar un análisis de las funciones y atribuciones de las dependencias o entidades de acuerdo con las disposiciones normativas, para identificar los documentos de archivo a fin de determinar los valores documentales de los mismos;

X. Criterios de clasificación de la información: Se establecerán de conformidad con lo señalado en los artículos 13, 14 y 18 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, y

XI. Auditoría de archivos: Establecer el programa de verificación periódica del Sistema Institucional de Archivos que incluya la frecuencia, métodos de revisión, responsables de la implementación, criterios de evaluación y sus alcances.

En este contexto, la planeación, integración y operación de un SIA dentro de cada sujeto obligado, cuenta ya con un marco regulatorio que, aplicado creativamente, permitirá hacer del modelo técnico una realidad actuante de gestión de documentos y administración de archivos a escala institucional. Los elementos básicos descritos en el presente cuaderno, con base en la normatividad vigente, se constituyen por lo mismo como la piedra angular para la organización y funcionamiento de los sistemas institucionales de archivos, tanto para las áreas o unidades coordinadoras de archivos, como para las instancias operativas del SIA, esto es, las áreas de correspondencia, los archivos de trámite, concentración y, eventualmente, históricos de las instituciones.

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 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.

Glosario¹²

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, pre-supuestales).

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 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

¹² Algunas de las definiciones del glosario fueron tomadas de la Ley Federal de Archivos y el Acuerdo que tiene por objeto emitir las Disposiciones generales en las materias de archivos y transparencia para la Administración Pública Federal y su Anexo Único, Acuerdo del Consejo Nacional del Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales por el que se aprueban los Lineamientos para la Organización y Conservación de los Archivos. (Otras definiciones fueron hechas o precisadas por el autor).

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 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.

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

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*.)

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.

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

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

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, presentan 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.

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).

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

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

Bibliografía

Acuerdo que tiene por objeto emitir disposiciones generales en las materias de archivos y transparencia para la Administración Pública Federal y su anexo único (DOF 3 de marzo de 2016).

Acuerdo del Consejo Nacional del Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, por el que se aprueban los Lineamientos para la Organización y Conservación de Archivos (DOF 4 de Mayo de 2016).

Alberch Fugueras, R. y Cruz Mundet, J. R. (2005). *¡Archívese! Los documentos del poder. El poder de los documentos*. Madrid: Alianza Editorial (El Libro de Bolsillo).

Ampudia Mello, J. E. (1988). *Institucionalidad y Gobierno, un ensayo sobre la dimensión archivística de la administración pública*. México: INAP-AGN.

Archivo General de la Nación (AGN) (1978). Organización y funcionamiento de los archivos administrativos e históricos de México. Sistema Nacional de Archivos. México: Autor.

AGN (1983). Programa de Modernización Archivística del Gobierno Federal. *En Boletín del SNA*, N.º1. México: Autor.

AGN (1984). Sección "... Concentrarse". *Cambio Archivístico*. Núms. 1 al 4. México: Autor.

AGN (1986). Manuales del Sistema Red de Archivos del Gobierno Federal (8 fascículos). México: Autor.

AGN (1990). Programa Nacional de Información y Archivos Públicos 1990-1994. México: Autor.

Couture, C. y Rosseau, J.-Y. (1987). *Los archivos del siglo xx*. México: AGN-Universidad de Montreal.

Cruz Mundet, J. R. (2006). *La gestión de documentos en las organizaciones*, Madrid: Pirámide.

Diario Oficial de la Federación (DOF) (20 de febrero de 2004). Lineamientos Generales para la Organización y Conservación de los Archivos de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal.

DOF (24 abril de 1980). Acuerdo por el que se dispone que el Archivo General de la Nación, será la entidad central y de consulta del Ejecutivo Federal en el manejo de los archivos administrativos e históricos de la Administración Pública Federal.

Grupo Iberoamericano de Tratamiento de Archivos Administrativos (1996). *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.

Heredia Herrera, A. (2007). La vertiente más humanista de la profesión. En *Memorias de la Exposición y Conferencia Internacional de Archivos (Excol/07)*. 23 al 27 de mayo de 2007. Bogotá: Colombia.

Heredia Herrera, A. (2006). *¿Qué es un archivo?* Gijón: Trea (Archivos Siglo XXI-I).

Jardim, J. M. (1995). *Sistemas y políticas públicas de archivos en Brasil*. Niterói, Río de Janeiro, Brasil: Universidad Federal Fluminense. [Consultado en portugués].

Katellar, E. (1987). Centralización, descentralización y archivos. *Revista de la Asociación Latinoamericana de Archivos, ALA, núm. 1*. 1987. Conferencia de la Mesa Redonda de Archivos 1986. Helsinki: Consejo Internacional de Archivos.

Ley Federal de Archivos (DOF 23 de enero de 2012).

Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública (DOF 9 de mayo de 2016).

Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (DOF 4 de mayo de 2015).

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.

Lineamientos Generales para la Organización y Conservación de Archivos del Poder Ejecutivo Federal México. México, IFAI-AGN (DOF, 3 de julio de 2015). [Pueden consultarse en la página web www.agn.gob.mx/menuprincipal/archivistica/lineamientos.html].

López Ayllón, S. (2008). La reforma y sus efectos legislativos. ¿Qué contenidos para la nueva generación de leyes de acceso a la información pública, transparencia y datos personales. En Salazar Ugarte (coord.) (2008).

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).

Merino, M. (2008). En vísperas de la revolución informativa. En Salazar Ugarte (coord.) (2008).

Presidencia de la República (1969). 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: DOF.

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

Quintana Pali, Gpe., et al. (1983). *Los archivos administrativos en México*. México: AGN.

Ramírez Deleón, J. A. (s.f). Administración de documentos: elementos centrales para su discusión metodológica. *Revista del Archivo Nacional de Costa Rica*. Año LXIX, pp. 51-69. (ISSN 1409-02) San José de Costa Rica.

Ramírez Deleón, J. A. (2007 a). *Manual de autoformación en administración de documentos y gestión de archivos* (Colección Capacitación a Distancia núm. 3). México: Instituto de Acceso a la Información Pública del D.F. pp. 23-58. Disponible 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.

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

Rhoads, J. B. (1995). *La función de la gestión de documentos y archivos en los Sistemas Nacionales de Archivos*. México: AGN.

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

Secretaría de Gobernación-AGN (s.f.). *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: Autor. p. 7.

Secretaría de Gobernación-AGN (1990). *Programa Nacional de Información y Archivos Públicos*. México: Autor.

Schellenberg, T. R. (1988). *Archivos modernos: principios y técnicas*. México: Secretaría de Gobernación-AGN.

Van Gigch, J. P. (2006). *Teoría general de sistemas*. México: Trillas.

Von Bertalanffy, L. (1987). *Teoría general de los sistemas: fundamento, desarrollo, aplicaciones*. México: Fondo de Cultura Económica.

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



Metodología para la organización de sistemas institucionales de archivos,
se terminó de imprimir en el mes de diciembre de 2016
Tiraje: 6,000 ejemplares

Cuidado de la edición:
Dirección General de Promoción y Vinculación con la Sociedad del INAI
Dirección de Publicaciones y Difusión del AGN

Composición del cuaderno *Metodología para la organización de sistemas institucionales de archivos*

Este cuaderno 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.

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, dada la estrecha relación técnica y de 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.

En el segundo capítulo se describe la naturaleza, identidad y características de operación que distinguen a los sistemas, mediante una breve referencia conceptual.

En el tercer capítulo se analizan 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.