

*EL SISTEMA INSTITUCIONAL DE ARCHIVOS Y SU INSERCIÓN EN LA
ESTRUCTURA INSTITUCIONAL*

Mesa 4: Experiencias en el desarrollo del Sistema Institucional de Archivos de las
Instituciones de Educación Superior

Alma Leticia Gómez Gómez

Archivo Histórico de la Universidad Nacional Autónoma de México

Teléfono: 56 22 69 95 Ext. 2040 E. mail: algomez_001@hotmail.com

EL SISTEMA INSTITUCIONAL DE ARCHIVOS Y SU INSERCIÓN EN LA ESTRUCTURA INSTITUCIONAL

PRESENTACIÓN

El objetivo de este trabajo es presentar una reflexión sobre la ubicación del ente rector del Sistema Institucional de Archivos en la estructura Institucional Universitaria. El trabajo se organiza en dos apartados: primeramente se presentan algunos elementos de análisis sobre la concepción del Sistema en la normativa existente y, en segundo lugar, se exponen algunas consideraciones respecto a lo determinante que resulta para el funcionamiento del Sistema el lugar que se le asigne en estructura institucional.

EL SISTEMA INSTITUCIONAL DE ARCHIVOS EN LA NORMATIVA

Es indudable que la expedición de las leyes federales de *Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental* (2002), de *Archivos* (2012) y de sus respectivos reglamentos (2003 y 2014) ha propiciado la coyuntura para un cambio de amplio impacto en el terreno de los archivos.¹

En su momento, aplaudimos las bondades y trascendencia de estas iniciativas por su incidencia en la democratización de la sociedad y por la atención y visibilidad que merecieron los archivos, pero al mismo tiempo señalamos algunas disposiciones discutibles

¹ Para simplificar nos referiremos en este texto al Sistema Institucional de Archivos por sus siglas SIA, a la Leyes Federales de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental como LFTAIPG, a la Ley Federal de Archivos por LFA, al Archivo General de la Nación por su abreviatura AGN, y al Instituto Federal de Acceso a la Información como IFAI.

en particular a aquellas que situaban a los archivos en un lugar secundario y hasta subordinado con respecto a los “servicios de la información”.

Con agrado, recientemente hemos podido apreciar que la *Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública*, expedida el día 4 del presente mes, subsana algunos de los problemas que detectamos en la Ley Federal que le antecedió y, confiamos en que la futura Ley General de Archivos hará lo propio y enmendará las deficiencias de la actual Ley Federal de Archivos, por lo menos en ello confiamos.

No podemos olvidar que la promulgación de la *Ley de Transparencia* responde a los varios intentos de la sociedad por desarrollar el derecho a ser informada, lo que derivó en el fortalecimiento del ejercicio del derecho ciudadano a la información que las instituciones producen en el ejercicio de sus actividades y en el cumplimiento de sus objetivos, y que, además, esta *Ley* se produce en el marco del primer gobierno panista en el país, que requería de “logros” espectaculares para acreditarse como el “gobierno del cambio”, como se autonombró.²

Puede entenderse que siendo el objetivo fundamental de la LFTyAIPG la búsqueda de la información y no de los archivos, éstos se abordaran sólo de manera tangencial; sin embargo, la forma en que se les concibe y su tratamiento desde esa Ley sin duda marcaron contenidos importantes de la Ley Federal de Archivos que se expidió posteriormente;³ uno de esos desaciertos fue confirmar la sujeción del Área Coordinadora de Archivos al Comité de Información, instancia que aun cuando ahora ha desaparecido con la Ley General de

² GOMEZ, Alma L. "*El Impacto de la Legislación en los Archivos: el caso de México*", ponencia presentada en la I Jornada Nacional de Archivos, realizada en octubre de 2012 en Perú.

³ *Idem*.

Transparencia, ya ha producido consecuencias lamentables en el ámbito del Sistema Institucional de Archivos, como veremos más adelante.

Ya en la Ley Federal de Archivos publicada en 2012 se manifiesta un notable interés por respetar la teoría y la práctica archivísticas desarrolladas en nuestro país siguiendo las respectivas internacionales,⁴ interés que se ve reflejado en las disposiciones que establece para dar cumplimiento a uno de sus objetivos, a saber: “Regular la organización y conservación del sistema institucional de archivos de los sujetos obligados, a fin de que éstos se preserven actualizados y permitan la publicación en medios electrónicos de la información relativa a los indicadores de gestión y el ejercicio de recursos públicos de los sujetos obligados, así como de aquella que por su contenido tenga un alto valor para la sociedad”.⁵ En la Ley se contempla la estructura del Sistema, concebido en su vinculación con la transparencia y derecho a la información. De ahí que esta vinculación se encuentre reflejada en buen número de las disposiciones que contiene este ordenamiento sobre dicho Sistema.

Algunos de los componentes estructurales y operativos que establece esta Ley de la Federal o rescata de la Federal de Transparencia en relación con Sistema Institucional de Archivos son: la obligatoriedad de que todo documento de archivo en posesión de los sujetos obligados forme parte de un sistema institucional de archivos;⁶ la existencia de un archivo de trámite en cada unidad administrativa de los sujetos obligados;⁷ la creación de un Área Coordinadora de Archivos, encargada de la vinculación de todos los componentes del Sistema y de su coordinación normativa y operativa, y de un Comité de Información, a

⁴ *Idem.*

⁵ *DOF.* 23-01-2012. *Ley Federal de Archivos.* Artículo 6, fracción III.

⁶ *Idem.*, Artículo 18.

⁷ *Idem.*, Artículo 14

cargo de la gestión de acceso a la información contenida en los documentos de archivo, en cada uno de los sujetos obligados;⁸ la concepción del ciclo vital del documento como fundamento de la funcionalidad del Sistema; los principios por los que deberán regirse los sujetos obligados es decir la conservación, la integridad la disponibilidad y muy especialmente, la *procedencia y el orden original*, lo que reafirma ese principio universal de la archivística;⁹ la enumeración de los mínimos proceso técnicos archivísticos a aplicar en los archivos del Sistema;¹⁰ la aplicación de los mismos criterios archivísticos a los documentos de archivo electrónico y a los de soporte tradicional;¹¹ la auditoría de archivos; la elaboración de un Plan Anual de Desarrollo Archivístico con las acciones a emprender a escala institucional; la obligatoriedad de entrega del archivo por los funcionarios salientes y la protección de los documentos de archivo de dependencias y entidades que desaparezcan;¹² y la exigencia de conocimientos archivísticos para quienes tendrán la responsabilidad de los archivos de concentración y del histórico¹³, entre otros más.

El conjunto de estas disposiciones sustentan la concepción del archivo como conjunto orgánico,¹⁴ y tienen por finalidad regular y garantizar el establecimiento y supervisión de la correcta aplicación de procesos y procedimientos homologados en la organización, conservación y preservación del documento de archivo a lo largo de su ciclo vital, así como asegurar el derecho de acceso a la información y el resguardo y salvaguarda

⁸ *Idem.*, Artículos 10 y 8; y *DOF* 08-06-2012. Última Reforma de la *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*, Artículo 29, fracción V)

⁹ *DOF* 23-01-2012. *Ley Federal de Archivos*, Artículo 5

¹⁰ *Idem.* Artículo 18

¹¹ *Idem.*, Artículo 21, fracción 1

¹² *Idem.*, Artículos 23 y 24

¹³ *Idem.*, Artículos 12, 15 y 17

¹⁴ *Idem.*, Artículo 4, fracción 11

de ésta. Todo ello conforme a lineamientos y criterios elaborados por el AGN y el IFAI, en los que se toman en cuenta los estándares y mejores prácticas internacionales en la materia.

COMPOSICIÓN Y FUNCIONALIDAD DEL SISTEMA INSTITUCIONAL DE ARCHIVOS

El Sistema Institucional de Archivos, tiene entre sus atributos la centralización normativa y la descentralización operativa, y asimismo el esquema de constante interacción entre sus componentes. Su estructura la constituyen el Área Coordinadora de Archivos o equivalente, a cargo de su gestión y planificación, y la totalidad de los archivos de la dependencia o institución de que son parte.

Son objetivos del *Sistema* salvaguardar, conservar, organizar y difundir el patrimonio documental universitario y de todos los documentos que a sus acervos se incorporen y, como el medio para lograr este objetivo, se propone la homologación de los procesos técnicos a los que se someten los documentos, a partir de la observancia de los principios y técnicas de la archivística. El Sistema asegura la efectiva administración de todas y cada una de las etapas del ciclo vital del documento, y muy en especial las concernientes a su fase activa y semiactiva (archivo de trámite y de concentración), ya que es ahí donde se establecen aspectos determinantes para el tratamiento de los documentos.

EL SISTEMA INSTITUCIONAL DE ARCHIVOS EN LA ESTRUCTURA INSTITUCIONAL

En este apartado trataré lo relativo a la relevancia que reviste la ubicación del Sistema en la estructura institucional, como determinante de su estatus, preponderancia y limitaciones.

Con la promulgación de la Ley Federal de Archivos se delineó la inserción del Sistema Institucional de Archivos a la estructura de nuestras Instituciones de Educación Superior, y con ello un importante avance en la disciplina y cultura de los archivos. Si bien la LFA establece la obligatoriedad de los sujetos obligados de contar con una Área Coordinadora de Archivos encargada de elaborar y aplicar las normas, criterios y lineamientos archivísticos, a efecto de lograr homogeneidad en la materia entre las unidades administrativas¹⁵, el mismo ordenamiento jurídico no contempla ninguna referencia sobre el lugar de inserción de esta Área en la estructura institucional. Quizá su evidente importancia hizo obviar la referencia.

Ante esta omisión el Área Coordinadora de Archivos se ha integrado a la estructura institucional de las IES indistintamente: con adscripción directa a algunas secretaría general, o bien, a una dirección general, lo que representa que se halle inserta en un tercer o cuarto nivel de la estructura jerárquica de las IES. Un ejemplo refiere al Área Coordinadora de Archivos de la Universidad Nacional Autónoma de México,¹⁶ la que por disposición del Rector quedó como dependiente de la Secretaría de Servicios a la Comunidad, bajo la responsabilidad de la Dirección General de Servicios Generales¹⁷, es decir, en un cuarto nivel jerárquico de la estructura de la UNAM y al lado de funciones como la de seguridad, estación de bomberos y control del Pumabús, entre otras. El criterio para determinar esta ubicación, conforme a los considerandos del Acuerdo de creación, fue “Que dentro de las funciones de la Dirección General de Servicios Generales se encuentra el resguardar del Archivo General de la UNAM y los servicios que éste presta a la comunidad de esta Casa

¹⁵ *Idem.*, Artículo 10

¹⁶ *Gaceta UNAM* 29-07-2013. *Acuerdo del Rector por el que se establece el Área Coordinadora de Archivos de la Universidad Nacional Autónoma de México.*

¹⁷ *Idem.* Primero (acuerdo)

de Estudios”.¹⁸ En este Acuerdo también se faculta a la Secretaría de Servicios Generales a determinar la infraestructura del Área Coordinadora.¹⁹ Conocemos de otros casos en que el Área Coordinadora depende directamente de la Secretaría General.

Para algunos el asunto de la adscripción y ubicación jerárquica institucional del Área Coordinadora de Archivos podrá parecer irrelevante, pero no lo es en tanto que el Área Coordinadora como cabeza rectora del Sistema Institucional de Archivos, al igual que el resto de las dependencias universitarias, requiere acceder a un rango de equidad dentro de la estructura institucional,²⁰ de acuerdo con el ámbito jurisdiccional que se impacta o es deseable impactar dada la especialidad de sus funciones.

La complejidad del Sistema Institucional de Archivos exige del Área Coordinadora el desarrollo de múltiples actividades a partir de un esquema integrador de los archivos fundamentado en la vinculación de los conceptos de *sistema*, *ciclo vital* y *archivo*. Entre estas actividades están: la elaboración de lineamientos y normas internos, manuales de organización y procedimientos, planeación, establecimiento de estrategias, actualización de métodos e instrumentos de control archivístico, una constante labor de coordinación, supervisión, asesoría técnica y capacitación, y la emisión de recomendaciones sobre la necesidad de dotar a los archivos de los recursos humanos, técnicos y tecnológicos para su funcionamiento cotidiano, Todo ello conforme a la actual normativa de archivos.²¹

Pero también forman parte de sus responsabilidades: propiciar el comportamiento homogéneo e integrado del sistema en su conjunto y en cada uno de sus componentes; dar

¹⁸ *Ídem*. Considerandos

¹⁹ *Ídem*. Quinto Transitorio

²⁰ JAÉN GARCÍA, Luis Fernando. “Los modelos teóricos de unificación de archivos”. En: *Anales de Documentación*, N° 6, 2003. P.122. <http://eprints.rclis.org/12009/1/ad0608.pdf>

²¹ RAMÍREZ DELEÓN, José Antonio. *Metodología para la organización de sistemas institucionales de archivos. (archivos de trámite, de concentración e históricos)*. México, IFAI y AGN. 2011. p. 65 (Colección Cuadernos Metodológicos. Cuaderno 1).

seguimiento a las acciones que se promuevan al interior del sistema y evaluar sus resultados; propiciar la constante interacción de los archivos del sistema, vincularse asiduamente con las instancias administrativas y técnicas que favorezcan el desarrollo de los archivos, coordinarse con otras instancias internas de la institución, como las instancias de transparencia, las áreas de informática, las áreas de recursos humanos y otras unidades administrativas; así como con varias dependencias y entidades externas, como el AGN o el INAI.²²

Como se puede observar las responsabilidades y actividades del Área Coordinadora de Archivos van más allá de lo que la legislación actual le confiere, dado el carácter general de esta normativa. Pero se entiende que aun cuando no se explicita, concierne a la cabeza rectora del SIA ejecutar todo lo que conlleve asegurar el correcto funcionamiento y perdurabilidad del sistema.

Esta multiplicidad y diversidad de actuaciones que en diversos escenarios de la Institución y al exterior debe llevar a cabo el Área Coordinadora de Archivos, o equivalente, dejan ver su relevancia para el SIA y, por lo tanto, para la dependencia o entidad de que es parte, pero además evidencian la necesidad de que ocupe la jerarquía y adscripción dentro de la estructura Institucional suficientes, que le permitan fortalecer y hacer viable el ejercicio exclusivo y especializado de sus funciones.²³

El SIA tiene una incidencia de carácter institucional, en tanto que sus políticas tienen una cobertura reguladora y operativa hacia el total de los archivos de la institución, lo que categoriza a su ente rector –el Área Coordinadora de Archivos– como la autoridad

²² *Ídem.* p. 46-47.

²³ *Ídem.* p. 47.

archivística superior al interior de la institución de que forma parte²⁴ y como el representante de la institución en la materia en el exterior. Esta categoría, sus objetivos y funciones obligadamente llevan al Área Coordinadora a una permanente interacción con todas las dependencias y diversas instancias de la institución, así como con entidades archivísticas externas, de las que ya hemos hecho mención, lo que hace indispensable que esta Área Coordinadora tenga una personalidad jurídica y estructura acorde a sus atribuciones y jurisdicción, autonomía de operación y decisión, y cuente con recursos propios, así como un importante apoyo por parte de las autoridades respectivas para hacer realmente posibles sus objetivos.²⁵ El sólo rol del Área Coordinadora como ente regulador de todos los archivos como sistema estructurado es, por sí solo, central para la institución,²⁶ y una determinante para considerar su lugar en la estructura jerárquica institucional.

Seguir concibiendo al Área Coordinadora de Archivos sujeta a instancias semejantes al antiguo Comité de Información y adscrita a dependencias con niveles jerárquicos medios en la estructura jerárquica institucional asegura coartar las posibilidades de desarrollar de modo efectivo los objetivos del Sistema Institucional de Archivos.

¿Qué ubicación jerárquica institucional requiere el Sistema Institucional de Archivos para enfrentar los desafíos y para aprovechar las oportunidades que posibilitan su instauración? En mi opinión, y permítaseme hacer referencia al caso de la UNAM, el ente rector del Sistema Institucional de Archivos tendría que estar adscrito directamente a la Secretaría General, y más aún, tener una categoría de Dirección General de Archivos, cómo existe para las bibliotecas de la Universidad.

²⁴ *Ídem*. p. 60.

²⁵ JAÉN GARCÍA, *Op. cit.* p. 122.

²⁶ RAMÍREZ DELEÓN, *Op. cit.* p. 45.

Una dirección que, por supuesto, tendría por encomienda primordial asegurar el adecuado desarrollo, fortalecimiento y permanencia del Sistema Institucional de Archivos; una dirección que cuente con una estructura acorde a sus objetivos y competencias.

Lo anterior, además, porque el Sistema necesita enfrentar las difíciles condiciones que privan en nuestro país en materia archivística, básicamente, una falta de cultura archivística y grave desconocimiento de principios y prácticas, la falta de recursos humanos con perfiles mínimos para la organización de archivos administrativos y de concentración, la falta de recursos financieros y materiales para la organización de archivos, la falta de interés por organizar de manera adecuada los archivos y la carencia de programas de capacitación y formación profesional en el trabajo, y pérdida de documentos, entre otros.²⁷

CONCLUSIONES

Hoy hay una nueva imagen de los archivos y de la concepción de su función. No obstante se requiere un profundo análisis de la actual normativa.

La tan esperada Ley General de Archivos deberá contemplar un equilibrio entre la razón de ser de los archivos y el ejercicio del derecho a la información. Sin archivos organizados difícilmente se podrá ejercer de manera efectiva este derecho.

De nada servirá contar con Sistemas Institucionales de Archivos en nuestras instituciones si su ente rector no ocupa un lugar central en la estructura institucional que le

²⁷ GÓMEZ, Alma L. *Op. cit.*

permita enfrentar los desafíos y hacer verdaderamente viable el cumplimiento de sus objetivos.

Si la suma de esfuerzos ha sido el elemento clave para lograr las transformaciones en otros campos del conocimiento, el presente y futuro del Sistema Institucional de Archivos depende de la suma de nuestras voluntades.