

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/publicacionesDCCT/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 interaccionan 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 regidos en forma unidireccional, lo que permite, del lado positivo, ejercer un mejor control y regulación del sistema en su conjunto, y del lado negativo, entorpecer la toma de decisiones y, por tanto, burocratizar —si vale el término— su funcionamiento.

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

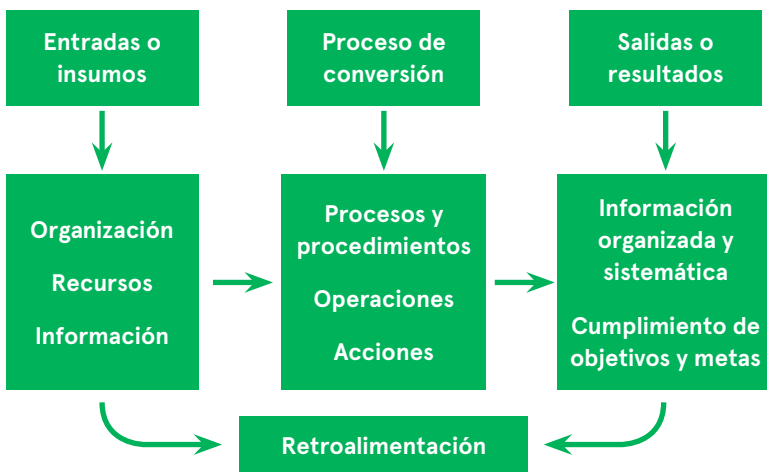
Una combinación de ambos atributos, esto es, el funcionamiento centralizado del sistema con propósitos de dirección, regulación y control, y descentralizado en su operación, tenderá al mejor manejo de sus tendencias entrópica y homeostática.

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

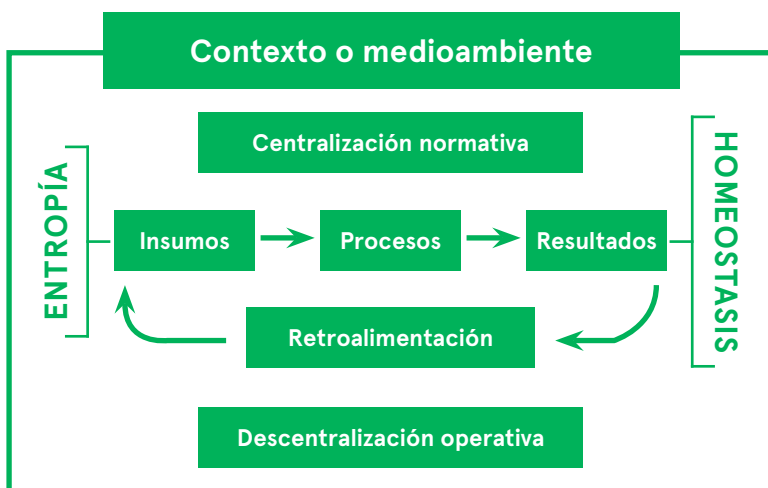


Cuadro 5. Diagrama del sistema por su funcionamiento



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.