

# 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.