



“EL SISTEMA INSTITUCIONAL DE ARCHIVOS Y LA GESTIÓN DOCUMENTAL EN EL SECTOR PÚBLICO DEL PERÚ: CASO DE LA MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DEL CALLAO”

Enrique Jorge Espinoza Salvatierra*
Rocío Haydeé García Toledo**
Juana Luisa Rosas Vara***

1. Introducción

Esta ponencia preliminar se ha preparado para exponerse en el **VII Encuentro Latinoamericano de Bibliotecarios, Archivistas y Museólogos**, a desarrollarse del 28 al 30 de setiembre de 2015, en Valparaíso, Chile.

Se insertar en el eje temático denominado: **Legislación y Normativa**. Trata del funcionamiento sistémico de los diversos niveles de archivo que integran el Sistema Institucional de Archivos (SIA) en el Sector Público Nacional (SPN) peruano, analizando en forma general el SAI de la Municipalidad Provincial del Callao (MPC).

Comprende el procesamiento y el manejo documental en el Archivo de Gestión, Archivo Periférico, Archivo Central, Archivo Intermedio y Archivo Histórico, en concordancia a la normas y directivas aprobadas por el Archivo General de la Nación (AGN), órgano rector del Sistema Nacional de Archivos (SNA).

El SIA es una estructura corporativa transversal que integra a sus componentes en una sucesión dinámica, armónica y constante de lineamientos, estrategias, procedimientos y métodos archivísticos, con el propósito de defender, conservar, incrementar, organizar y servir el Patrimonio Documental Institucional.

Se justifica la investigación de este tema toda vez que, en la actualidad, no existe una guía teórica que encamine el funcionamiento del SIA en el país, a pesar de la aprobación interna de directivas en las entidades públicas, en forma aislada.

Este estudio tiene como objetivo la elaboración de un conjunto de procedimientos técnico-archivísticos, aplicables en cada nivel de archivos, según su constitución (sean éstos de Gestión, Periférico, Central, Intermedio o Histórico), a fin de sustentar el adecuado funcionamiento del SIA en las instituciones públicas del SNA.

*enriqueespinoza84@yahoo.es. Estudió Antropología y Educación. Jefe del Archivo Central de la Municipalidad Provincial del Callao. Docente, asesor y consultor en Archivos.

**rociogarcia1@yahoo.es. Historiadora y Archivera. Especialista en Archivos del Instituto Nacional Penitenciario. Docente en Archivos.

***juanitarosas60@yahoo.es. Bibliotecóloga y Archivera. Docente, asesora y consultora en Archivos.



2. Base Legal. Legislación, normatividad y directriz archivística

La base legal que sustenta y fundamenta el funcionamiento del SIA en el ámbito nacional, comprende las que emanan del SNA (cuyo organismo rector es el AGN) y las aplicables al SPN, es la siguiente:

- Decreto Ley N° 19414, **Ley de Defensa, Conservación e Incremento del Patrimonio Documental de la Nación** y su Reglamento el Decreto Supremo N° 022-75-ED.
- Ley N° 25323, **Ley del Sistema Nacional de Archivos** y su Reglamento el Decreto Supremo N° 008-92-JUS.
- Ley N° 28296, **Ley General del Patrimonio Cultural de la Nación** y su Reglamento el Decreto Supremo N° 011-2006-ED.
- Resolución Jefatural N° 073-85-AGN/J, **Normas Generales del Sistema Nacional de Archivos.**
- Resolución Jefatural N° 173-86-AGN/J, **Directivas Generales Del Sistema Nacional de Archivos.**
- Resolución Jefatural N° 442-2014-AGN/J, **Reglamento de Infracciones y Aplicación de Sanciones del Sistema Nacional de Archivos.**
- Ley N° 27658, **Ley Marco de Modernización del Estado** y su Reglamento el Decreto Supremo N° 030-2002-PCM.
- Ley N° 27444, **Ley General de Procedimientos Administrativos.**
- Ley N° 27806, **Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública** y su Reglamento el Decreto Supremo N° 072-2003-PCM.

Las principales directivas archivísticas que rigen y sustentan el SIA de la MPC, aprobadas por Resolución de Alcaldía (R. A.) son:

- R. A. N° 00444-1992, Directiva N° 00444-1992, Directiva N° 010-92-MPC-SGC-DTDA/SDA, **“Normas para la Transferencia de Documentos de la MPC”**.
- R. A. N° 00446-1992, Directiva N° 011-92-MPC-SGC-DTDA/SDA, **“Normas para la Eliminación de Documentos de la MPC”**.



- R. A. N° 00447-1992, Directiva N° 008-92-SGC/DTDA, **“Normas y Procedimientos para la Foliación de Documentos en la MPC”**.
- R. A. N° 00184-2004, Directiva N° 001-04-MPC-SG-GRDAG/AG, **“Guía de Organización de Documentos”**.
- R. A. N° 00095-2005, Directiva N° 001-05-MPC-SG-GRDAG/AG, **“Sistema de Archivos Institucional de la MPC”**.
- R. A. N° 00391-2011, Directiva N° 001-2011-MPC-SG-GRDAG/SAG, **“Conservación de Documentos en los Archivos de la MPC”**.
- R. A. N° 00425-2011, Directiva N° 002-2011-MPC-SG-GRDAG/SAG, **“Plan de Prevención y Recuperación de Siniestros por Incendio e Inundación en los Archivos de la MPC”**.
- R. A. N° 00708-2011, Directiva N° 003-2011-MPC-SG-GRDAG/SAG, **“Formulación, Aprobación y Actualización del Programa de Control de Documentos de los Archivos de la MPC”**.
- R. A. N° 000924-2011, Directiva N° 004-2011.MPC-SG-GRDAG/SAG, **“Supervisión y Asesoramiento de los Archivos Integrantes del Sistema de Archivos Institucional de la MPC”**.
- R. A. N° 000500-2013, **“Medidas de Ecoeficiencia en los Archivos de la MPC”**.
- R. A. N° 000503-2013, **“Plan Anual de Trabajo del Archivo Central de la MPC”**.
- R. A. N° 010-2015, **“Constitución del Comité Evaluador de Documentos de la MPC”**.

3. Objetivos del Sistema Institucional de Archivos

En toda institución pública peruana, así como en la Municipalidad Provincial del Callao, los objetivos del SIA son:

- a) Optimizar la aplicación, en la entidad, de los procesos y procedimientos técnico-archivísticos (Administración de Archivos, Organización Documental, Descripción de Documentos, Selección Documental, Conservación de Documentos y Servicios Archivísticos; y, Transferencia y Eliminación). Todos estos procesos y procedimientos técnico-archivísticos se desarrollan en el SIA de la MPC.



- b) Efectivizar el manejo sistémico de los diferentes niveles de archivo. El mejor tratamiento de la documentación que se conserva y sirve en una institución pública depende del funcionamiento adecuado de cada nivel de archivos. En el caso concreto de la MPC, funcionan los archivos de gestión, archivos periféricos, el archivo central (denominado Archivo General) y el archivo histórico. Si tomamos en cuenta sólo las Gerencias Generales de Desarrollo Urbano, Transporte Urbano y Administración Tributaria y Rentas, la cantidad de Responsables y/o Encargados de archivos de gestión y/o periféricos suman 12, en igual cantidad de archivos que integran el SIA de la MPC. De este total 09 (75%) pertenecen a Archivos de Gestión y 03 (25%) a archivos periféricos. En el Archivo General laboran 12 archiveros entre profesionales, especialistas, técnicos y auxiliares.
- c) Fortalecer el Sistema Nacional de Archivos. El SIA, cuando funciona adecuadamente en cada institución, repercute en el funcionamiento del SNA, que está integrado por el AGN, los archivos regionales y sub-regionales y los archivos públicos en el ámbito nacional. Los integrantes del SIA de la MPC mantienen coordinaciones de asesoría y capacitación permanente con los diferentes archivos regionales y archivos públicos, principalmente, en temas relacionados a la administración de archivos municipales.

4. Estructura del Sistema Institucional de Archivos

La administración de archivos es el conjunto de principios, métodos y procedimientos orientados a una eficiente organización y funcionamiento de los archivos. Es función archivística la gestión de documentos desde su elaboración hasta la eliminación o conservación permanente de acuerdo a su ciclo vital.

Para los efectos de esta ponencia, se entiende por documento a toda información registrada en cualquier soporte, sea textual, cartográfico, audiovisual, automatizado, táctil y otros de semejante naturaleza que se generen en los organismos y reparticiones del SPN, como resultado de sus actividades.

Los objetivos de la administración de archivos son:

- Determinar los principios de unidad, racionalidad y eficiencia en la administración de archivos del SPN.
- Brindar servicios de información al Estado, a la ciudadanía y a la investigación.

En las entidades del Sector Público se establecerá un Órgano de Administración de Archivos con un nivel equivalente al de las unidades orgánicas de los distintos sistemas administrativos, dependiendo técnica y normativamente del AGN.

El SIA en los organismos y reparticiones del SPN estará constituido por dos niveles:



a) **Nivel Central.-** Comprende el Órgano de Administración de Archivos, Archivo Periférico y Archivo de Gestión.

- **Órgano de Administración de Archivos.-** Es el responsable de planificar, organizar, dirigir, normar, coordinar, ejecutar y controlar las actividades archivísticas a nivel institucional, así como de la conservación y uso de la documentación proveniente de los archivos de gestión y periféricos, e intervenir en la transferencia y eliminación de documentos en coordinación con el AGN.

En la MPC, el Órgano de Administración de Archivos se denomina Archivo General y tiene nivel de Sub-Gerencia. Se encuentra incorporado en la estructura orgánica respectiva. Constituye el órgano rector en materia archivística a nivel institucional. Coordina sus actividades con los archivos de gestión, archivos periféricos y el archivo histórico. Este último nivel de archivo conserva y sirve documentos de valor permanente e histórico con una antigüedad mayor de treinta (30) años. El documento más antiguo data de 1853, año de la instalación de la MPC.

- **Archivo Periférico.-** Es el responsable del mantenimiento y uso de la documentación proveniente de los archivos de gestión y transferirlos al Órgano de Administración de Archivos. Se constituirá cuando la complejidad de funciones, nivel de especialización y ubicación física de las unidades orgánicas así lo requieran.

En la MPC, estos archivos conservan y sirven la documentación de las gerencias generales. Cada oficina de éstas tiene un archivo periférico. Algunas gerencias, también, han constituido archivos periféricos por complejidad de funciones, nivel de especialización y ubicación física. Así tenemos que la gerencias de Personal, Abastecimiento, Contabilidad, entre otras, cuentan con un archivo periférico.

- **Archivo de Gestión.-** Es el responsable de la organización, conservación y uso de la documentación recibida y producida por una unidad orgánica y de transferirla al Archivo Periférico o al Órgano de Administración de Archivos.

Cada unidad orgánica, en la MPC, sea del nivel de gerencia general, gerencia y/o sub-gerencia cuenta con un archivo de gestión con un Responsable y/o Encargado.

En el caso concreto de la MPC, este archivo tiene como función esencial la conservación de la documentación mientras dura su trámite o la necesidad de utilización es constante.



Existe una relación estrecha funcional entre todos los archivos de gestión, archivos periféricos, archivo central y el archivo histórico.

Las actividades principales que cumple un Archivo de Gestión en la MPC son:

- i) Impedir la dispersión o eliminación de documentos.
- ii) Formación correcta de las series documentales.
- iii) Estar en contacto permanente con el Archivo Periférico, Archivo Central y Archivo Histórico.
- iv) Preparar las transferencias de acuerdo a las normas existentes.
- v) Facilitar la información que tanto los ciudadanos como la Administración solicite respecto de los documentos que custodia.
- vi) Elaborar los instrumentos que faciliten el acceso a la información y a la documentación.
- vii) Formar un registro de transferencias realizadas al Archivo Central.

b) Nivel Desconcentrado.- Comprende el Órgano de Administración de Archivos Desconcentrados.

- **Órgano de Administración de Archivos Desconcentrados.-** Es el encargado de las actividades archivísticas en los órganos desconcentrados a nivel regional, zonal o departamental de organismos y reparticiones del Sector Público. Coordinará sus actividades con el Órgano de Administración de Archivos del nivel central y el Archivo Regional y/o Sub-Regional correspondiente y de no existir éste, con el AGN.

Los archivos desconcentrados de la MPC funcionan en las empresas municipales: Fondo de Inversiones del Callao (FINVER-Callao) y Empresa de Limpieza del Callao (SLIMP-Callao). Cuentan ambos con archivos de gestión, archivos periféricos y archivo central.

El Órgano de Administración de Archivos se organizará en áreas especializadas de acuerdo con los procesos archivísticos. Cada entidad del SPN contará con una Comisión Consultiva encargada de evaluar los documentos. La MPC constituye anualmente el Comité Evaluador de Documentos por Resolución de Alcaldía.

El Órgano de Administración de Archivos, en coordinación con el Órgano de Racionalización o el que haga sus veces, formulará y actualizará los documentos de gestión archivística institucional, de acuerdo a las directivas y orientaciones impartidas por el AGN.

Las normas específicas formuladas por el Órgano de Administración de Archivos deberán ser aprobadas por la Alta Dirección de la entidad del AGN.



El SIA de la MPC está planeando, en el corto plazo, el tratamiento técnico-archivístico de los documentos en soporte digital y electrónico, a fin de darle mayor dinamicidad al sistema y mejorar la calidad del servicio al público usuario, tanto interno como externo. Se espera la actualización de las legislación y normatividad, al respecto, a cargo del AGN.

5. Reuniones Técnicas Institucionales.

Las reuniones técnicas del SIA son una herramienta utilizada para elaborar planes, diseñar estrategias, dar solución a temas relevantes y tomar decisiones importantes en la problemática archivística institucional.

Estas reuniones técnicas institucionales se realizan de manera programada una (01) o dos (02) veces al año.

En dichas reuniones participan los Responsables y/o Encargados de los distintos niveles de archivo, sean éstos de gestión, periféricos, central o histórico.

La agenda de tratamiento de estas reuniones tienen que ver con temas críticos y prioritarios a nivel institucional.

La MPC realiza estas reuniones con la frecuencia necesaria. Este año se ha programado la organización de la VII Reunión Técnica del Sistema Institucional de Archivos de la MPC.

En lo referente a la emisión de normas internas relacionadas a los procesos y procedimientos técnico-archivísticos, es el Órgano de Administración de Archivos de cada entidad el responsable de diseñar e implementar en el SIA las normas y/o directivas internas archivísticas de acuerdo a la legislación y normatividad emitida por el AGN. Éstas pueden ser de Administración de Archivos, Organización Documental, Descripción de Documentos, Conservación Documental, Selección de Documentos, Transferencia, Eliminación, Foliación y otras.

6. Documentos Técnico-normativos.

Los principales Documentos Técnico-normativos que sustentan el SIA son:

- i) Plan Anual de Archivos.
- ii) Diagnóstico Situacional Archivístico.
- iii) Programa de Control de Documentos.
- iv) Manual de Procedimientos Archivísticos.
- v) Manual de Organización y Funciones Archivístico.



El Plan Anual de Archivos es un documento de gestión archivística que orienta las actividades a desarrollarse en un período determinado, en relación a los objetivos y metas previstas de la entidad y los del SNA. En lo que respecta a la MPC, cada año se elabora este documento técnico normativo, se aprueba por Resolución de Alcaldía y se remite al AGN, en cumplimiento de la directiva correspondiente.

El Diagnóstico Situacional Archivístico es un documento de gestión archivística que analiza la problemática del SIA, a fin de proponer soluciones concretas a la problemática existente. En la actualidad, se está elaborando un Diagnóstico Situacional con el propósito de recomendar cambios sustantivos en el SIA que pasa por la gestión y administración de archivos desde el nacimiento del documento hasta su conservación definitiva o su eliminación.

El Programa de Control de Documentos (PCD) es un documento de gestión archivística que establece las series documentales que produce o recibe una entidad pública como resultado de sus actividades precisando el número de años que deben conservarse y los períodos de retención en cada nivel de archivo hasta su transferencia al AGN o su eliminación. El PCD, en la MPC, está en pleno proceso de elaboración; se encuentra en la fase de propuesta del Inventario de Series Documentales y la Tabla General de Retención de Documentos.

El Manual de Procedimientos Archivísticos es un instrumento de gestión archivística que permite establecer funciones, procesos, técnicas y procedimientos. Del mismo modo, atribuye responsabilidades, tiempos y recursos y trazabilidad a cada actividad realizada en cumplimiento de una función archivística.

El Manual de Organización y Funciones Archivístico es un documento de gestión archivística que establece la estructura orgánica que comprende el SIA, delimitando sus funciones propias.

Estos dos (02) últimos documentos técnico-normativos se encuentran en su fase inicial de elaboración. Esta actividad tienen prioridad.

7. Conclusiones y Recomendaciones.

- Para entender más fácilmente el concepto de sistema archivístico y como éste funciona en la MPC, debemos partir de dos consideraciones elementales que constituyen su base. Por una parte, el documento es el mismo desde que se produce en la oficina como soporte físico de una gestión determinada hasta que es depositado en un archivo histórico, donde es considerado, además de testimonio al servicio de los ciudadanos, como fuente primaria de investigación. En consecuencia, no podemos hablar de documentación administrativa como concepto distinto, ni mucho menos opuesto, al de documentación histórica, ya en realidad se trata del mismo proceso, con



distintas etapas, en cada una de las cuales el documento cumple funciones específicas y recibe un tratamiento diferente, pero manteniendo siempre su identidad. Resulta, por tanto, imprescindible la existencia de distintos tipos de archivo que organicen y hagan accesible la documentación, de acuerdo con las necesidades de la Administración y de la investigación histórica. Por eso, es esencial, la existencia del SIA en el SPN peruano.

- La función archivística es una actividad de enorme trascendencia dentro de la administración pública en general; y, en particular, en la MPC. De ella depende, en gran medida, el correcto planteamiento de sus relaciones con los ciudadanos y el nivel de eficacia de su gestión.
- El funcionamiento del SIA a nivel nacional e institucional mantiene una estructura uniforme con algunas variaciones, sólo en el caso de la no existencia del archivo intermedio y el archivo histórico. La mayoría de los archivos públicos tienen archivos de gestión, archivos periféricos y archivos centrales. Pocas entidades conservan archivos desconcentrados. En general, cumplen con la normatividad y la directriz aprobada por el AGN y las respectivas instituciones.
- Existe un déficit en cuanto se refiere al tratamiento técnico archivístico de la documentación en soporte digital y electrónico. La falta de recursos económicos, en la mayoría de las entidades públicas, y el vacío que existe al respecto en la legislación y normatividad que emana del AGN, conspiran para que su desarrollo sea incipiente.
- Hay un tema sensible que afronta el SIA en el SPN. Es el hecho de que, en la mayoría de las instituciones y reparticiones públicas, el Archivo Central no está incorporado en la estructura orgánica. Sólo existe como función y realiza sus actividades con limitaciones económicas y de personal.

8. Bibliografía

- Archivo General de la Nación. (1999). *Legislación Archivística Peruana*. Segunda edición. Lima.
- Archivo General de la Nación. (2006). *Breve Manual del Archivero*. Lima.
- Archivo General de la Nación. (2008). *Breve Manual del Archivero*. Lima.
- Conde Villaverde, María Luisa. (1992). *Manual de Tratamiento de Archivos Administrativos*. Madrid, Dirección de Archivos Estatales.
- Cruz Mundet, José Ramón. (2003). *Manual de Archivística*. Quinta edición, corregida y actualizada. Madrid, Fundación Germán Sánchez Ruipérez.



- Gutiérrez Muñoz, César. (1982). *Descripción de Documentos Archivísticos (Materiales de Trabajo)*. Lima, Instituto Riva-Agüero, Pontificia Universidad Católica.
- Espinoza Salvatierra, Enrique Jorge. (2008). *Antecedentes, Lineamientos y Estrategias para Crear Archivos Provinciales, Archivos Sub-Regionales y Archivos Regionales. Casos: Huaura-Huacho y Lima-Provincias*. Lima.
- Espinoza Salvatierra, Enrique Jorge y Rosas Vara, Juana Luisa. (2015). *Manual de Administración de Archivos*. Primera Edición. Lima.
- Heredia Herrera, Antonia. (1991). *Archivística General: Teoría y Práctica*. Quinta Edición (Actualizada y aumentada). España, Diputación Provincial de Sevilla.
- Molina Nortes, Juana y Leyva Palma, Victoria. (1996). *Técnicas de Archivo y Tratamiento de la Documentación Administrativa*. Guadalajara, ANABAD Castilla-La Mancha.
- Pérez Aguirre, Carlos Iván. (1991). *Curso de Archivo para Secretarías*. Segunda Edición, CONCYTEC. Lima.
- Vázquez Murillo, Manuel. (2006). *Cómo Seleccionar Documentos de Archivo*. Buenos Aires, Argentina.