

ANUARIO ESCUELA DE ARCHIVOLOGÍA

Nº/S. V- VI 2013- 2014 CÓRDOBA (ARGENTINA) ISSN: 1853-3949



Universidad
Nacional
de Córdoba

ESCUELA DE ARCHIVOLOGÍA
FACULTAD DE FILOSOFÍA Y HUMANIDADES
UNIVERSIDAD NACIONAL DE CÓRDOBA
2016

Anuario Escuela de Archivología

Revista anual publicada por la Escuela de Archivología, Facultad de Filosofía y Humanidades, Universidad Nacional de Córdoba.

La misma persigue como objetivo discutir temáticas, enfoques, presupuestos teóricos y metodológicos actuales de la Archivología y disciplinas afines tales como la conservación preventiva, la historia de las instituciones, la paleografía, la diplomática, y la cultura escrita, entre otras, en sus múltiples abordajes.

Redacción e intercambio

Escuela de Archivología

Facultad de Filosofía y Humanidades

Universidad Nacional de Córdoba

Pabellón España - 1º piso

Ciudad Universitaria

(5000) Córdoba, Argentina

Tel./FAX 00 54 351 433-4447

correo electrónico: anuarioarchi@gmail.com

Las opiniones y hechos consignados en cada artículo son de exclusiva responsabilidad de los autores. Los originales de la revista Anuario Escuela de Archivología, publicados en papel y en versión digital son propiedad de la Escuela de Archivología, siendo necesario citar la procedencia en cualquier reproducción parcial o total.

Depósito legal: ley 11.723

Impreso en Argentina – *Printed in Argentina*

UN SISTEMA NACIONAL DE ARCHIVOS PARA LA REPÚBLICA ARGENTINA TRABAJO FINAL PARA ASPIRAR A LA LICENCIATURA EN ARCHIVOLOGÍA *

Sofía Brunero **

Resumen

El presente artículo brinda en forma sintética los detalles del estudio de legislación comparada que se llevó a cabo para aspirar a la Licenciatura en Archivología en el año 2013. Se trató de una investigación multidisciplinar, empleando métodos del derecho y la historia, junto a la teoría archivística y sociológica. El objetivo principal del trabajo fue conocer si la implementación de un Sistema Nacional de Archivos podría ayudar a mejorar la situación de las instituciones archivísticas nacionales, a partir del análisis de la normativa vigente en otros países latinoamericanos que efectivamente poseen Sistemas Nacionales de Archivos: Costa Rica, Ecuador y Perú.

Se trató del primer TFL (trabajo final para la Licenciatura) que abordó el tema de los Sistemas de Archivos desde la perspectiva del derecho comparado. El análisis detallado que se hizo de los Sistemas de Archivos de los países analizados –estudiando su normativa vigente y complementando estos datos con entrevistas a las autoridades de los respectivos Sistemas– permitió no sólo corroborar y refutar las hipótesis propuestas, sino también

* Se agradece la colaboración de la Directora del TFL *Un Sistema Nacional de Archivos para la República Argentina. Estudio de legislación comparada* en la revisión del presente artículo, Dra. Jaqueline Vassallo. A su vez, corresponde aclarar que si bien el artículo ha sido elaborado por una de las autoras del TFL, el trabajo fue presentado junto a la Lic. Mónica Díaz Mariano.

** Profesora asistente dedicación simple de Legislación y Normativa Archivística, Esc. de Archivología, Universidad Nacional de Córdoba.

ampliar los horizontes de los conocimientos archivísticos que trabajamos en la Escuela y en el ámbito argentino.

Palabras clave: sistema de archivos, Costa Rica, Ecuador, Perú.

Abstract

This article provides details synthetically about the study of comparative legislation that was held to aspire to a degree in Archival in 2013. Was it a multidisciplinary research, using methods of law and history, along with archival and sociological theory. The main objective of the study was to determine whether the implementation of a National Archives System could help to improve the situation of national archival institutions, from the analysis of current legislation in other Latin American countries that have effectively National Archives Systems: Costa Rica, Ecuador and Peru.

It was the first TFL (final work for Bachelor) which addressed the issue of file systems from the perspective of comparative law. The detailed analysis made of the file systems of the countries analyzed - studying its current regulations and complementing this data with interviews with the authorities of the respective systems - allowed not only corroborate and refute the hypotheses proposed, but also broaden the horizons of archival knowledge which work in the school and in the Argentine field.

Key words: archives systems, Costa Rica, Ecuador, Perú.

Recibido: 10/02/2016

Aceptado: 29/03/2016

1. – Introducción

Una de las principales diferencias entre los distintos centros de información existentes y las instituciones archivísticas, es que éstas últimas poseen la característica dual de ser esenciales para la cultura de una comunidad y al mismo tiempo, imprescindibles para la administración del gobierno de la misma. De esta manera, el marco jurídico que regula los archivos estaría afectando en forma directa ambos aspectos de la sociedad: su cultura y la gestión de quien los administra. A partir de la relevancia que tiene el marco jurídico archivístico, nos preguntamos: ¿en qué situación se encuentra el marco normativo legal archivístico de la República Argentina?; ¿cuentan los archivos públicos del ámbito nacional con las herramientas normativas suficientes para garantizar la preservación del patrimonio documental y ofre-

cer un servicio de información eficiente?; ¿en qué estado de la cuestión se encuentran otros países latinoamericanos que comparten similitudes con la República Argentina?

Con el objeto de responder estos interrogantes, observando el cambio de paradigma archivístico producido a partir de la noción de ciclo vital del documento que integró los archivos de gestión a la fase archivística y la progresiva complejidad estructural de las administraciones, deducimos en principio, que una de las mejores herramientas para garantizar el objetivo dual de las instituciones archivísticas es la implementación de un Sistema Nacional de Archivos (en adelante SNA). Así, el objeto de nuestra investigación es el abordaje científico del marco normativo que implicaría la puesta en práctica de un SNA a nivel nacional, contemplando las características de la realidad histórico política en que se crea, analizando su aplicación y evolución en el tiempo.

Para poder lograr nuestro propósito, llevamos a cabo un estudio multidisciplinario integrando técnicas del método histórico, del derecho comparado y del método sociológico, manteniendo una perspectiva archivística. “La comprensión, vale decir el conocimiento del pasado específicamente humano, se obtiene cuando ese pasado es objeto de una recreación intelectual congruente.”¹ Así, la técnica descriptiva del método histórico nos permitió conocer la situación político social de nuestro país a lo largo del marco temporal estudiado – enero de 1984, con el retorno del gobierno democrático al país, hasta diciembre de 2007, momento en que finaliza la gestión del Presidente Néstor Kirchner – y el contexto que dio origen a los respectivos SNA de los países analizados.

La elección de los países a comparar en el desarrollo del TFL, obedeció a los criterios del método comparado en cuanto a las analogías y diferencias que poseen en relación con nuestro objeto de estudio: el marco normativo archivístico de la nación Argentina. El SNA de Ecuador fue el primero en aprobarse en América Latina (en el año 1982); la ley y decreto fundacionales, sancionados en 1992, del SNA de Costa Rica se observan como los más específicos y completos de la región; y finalmente, el SNA de Perú se diferencia del resto por contener en su ley y decretos iniciales, simples lineamientos básicos que se reglamentan a posteriori en otras normativas de distinta jerarquía.

1 Jorge Luis CASSANI y A. J. AMUCHÁSTEGUI, *Del epos a la historia científica*, Buenos Aires, Ábaco, 1980, p. 41.

El sistema legislativo que rige un país es dinámico, sujeto a variaciones al momento de poner en práctica el contenido del texto escrito. Habida cuenta de ello, completamos el estudio de las fuentes normativas de cada SNA comparado con una revisión bibliográfica detallada y con la realización de entrevistas a sus respectivos directivos.

2. - La legislación comparada como técnica en la investigación archivística

“El derecho comparado consiste en comprobar positivamente, por medios determinados y con un objeto fijo, lo que hay de particular y lo que hay de común entre dos o varios derechos nacionales o supranacionales, tomados en el más amplio sentido de la palabra.”² A partir de dicha definición, con la cual coincide la investigación realizada, se han desarrollado diversas escuelas o tendencias según la finalidad y el método que se sigue en derecho comparado. En el TFL que presentamos, ahondamos en el derecho positivo a partir de la comparación de los derechos nacionales, tomando sus instrumentos normativos vigentes como fuente de estudio: leyes y reglamentos aprobados por decretos que establecen los lineamientos fundamentales de un SNA.

Armando Andruet considera el derecho comparado como un método de estudio y de investigación, susceptible de ser aplicado a cualquier aspecto de la ciencia jurídica, definiéndolo como “la comparación científica de sistemas jurídicos vigentes de distintos países o de un aspecto de los mismos y de las causas que los han producido y los efectos que han resultado en los medios sociales respectivos.”³ Gutteridge coincide con el concepto elaborado por Andruet, al sostener que “entender al derecho comparado como un método es su principal característica porque se aplica a todas las formas de investigación jurídica.”⁴ La naturaleza de la definición de Andruet y la posición de Gutteridge, son las que mejor explican la metodología de investigación empleada en la investigación presentada; ya que nuestro interés no radica en incrementar los conocimientos referidos a la teoría del derecho, sino en realizar aportes

2 Naojiro SUJIYAMA, “Ensayo de una concepción sintética del derecho comparado”, en Naojiro SUJIYAMA, H. C. GUTTERIDGE y Frantisel WEYR (comp.), *Concepto y métodos del derecho comparado*, México, Compañía General Editora, 1941, p. 43.

3 Armando ANDRUET, “Crítica filosófica del derecho comparado”, en *Anuario de derecho civil*, Vol. 9, N° 3, Buenos Aires, Universidad de Buenos Aires, 1948, p. 1134.

4 Harold Cook GUTERIDGE, *El derecho comparado*, Barcelona, Instituto de Derecho Comparado, 1954, p. 25.

novedosos y útiles en el ámbito archivístico, a partir de la implementación de herramientas metodológicas desarrolladas en el mundo del derecho.

A lo largo del siglo XX, el derecho comparado fue evolucionando a la par de otras disciplinas jurídicas, logrando alcanzar un auténtico pluralismo metodológico dentro del cual hallamos a la legislación comparada, en tanto que aplica el método comparativo del derecho sobre una de sus fuentes específicas: las leyes. De acuerdo con ello, la legislación comparada consiste en contrastar y determinar las semejanzas, diferencias, tendencias y causas de la legislación de uno o más estados.

Con frecuencia, en trabajos de armonización legislativa se presentan casos en que, debido a la heterogeneidad existente entre los países, no es posible avanzar hacia una propuesta de compatibilización de normas a fin de minimizar los conflictos que pudieran derivarse de su interpretación y aplicación de un país a otro. En el caso de nuestra investigación particular, no hemos detectado este tipo de incongruencias entre los contenidos de los principios generales archivísticos de Perú, Ecuador y Costa Rica. A su vez, las diferencias de contenido archivísticos detectadas entre el texto de la normativa de los países que cuentan con SNA y las disposiciones vigentes en Argentina, son salvadas por la compatibilidad que presentan aquellos con la estructura socio política y el lenguaje jurídico de nuestro país, además de pertenecer todos a la misma familia jurídica: la Neorrománica, surgida en el Imperio Romano.

Así, a partir de la experiencia en el desarrollo del TFL, podemos decir que existirían tres grandes fundamentos para aplicar el método de la legislación comparada en el ámbito archivístico, a saber:

- El incesante aumento de intercambios de conocimientos y experiencias archivísticas entre distintas naciones a través de la realización de encuentros académicos internacionales como el Foro Interamericano de Evaluación de Documentos (FIED), los Congresos de Archivos del MercoSur (CAM), los Congresos Internacionales de Archivos organizados por el Consejo Internacional de Archivos (CIA), entre otros.
- El hecho de que los principales avances técnicos y teóricos archivísticos se han logrado a partir de investigaciones llevadas a cabo por organismos oficiales integrados por distintos países como la Asociación Latinoamericana de Archivos (ALA) y el Programa Memoria del Mundo de UNESCO.
- La tendencia de las últimas décadas, orientada a intentar normalizar conceptos técnicos de la archivología a nivel internacional, con la

meta de aunar esfuerzos para lograr resultados más eficientes en la práctica.

3. - Aspectos analizados en los países objeto de comparación

Con la meta de alcanzar un conocimiento profundo y amplio de la situación socio política en Argentina y los países con SNA analizados en el segmento temporal estudiado, se realizó un relevamiento normativo y bibliográfico del material referido a la división y organización política; sus formas de gobierno; la conformación del poder ejecutivo, del legislativo y del judicial; y la concepción y administración de la función pública. La sistematización de los datos obtenidos nos permitió presentar una introducción de la situación gubernamental de cada país.

Posteriormente, con el objeto de identificar los elementos fundamentales a tener en cuenta para considerar una ley de Sistema Nacional de Archivos completa y efectiva, se procedió a estudiar la normativa fundacional de los SNA de Perú, Ecuador y Costa Rica. Para ello se extrajo de bibliografía especializada archivística las características principales de cada SNA y los respectivos antecedentes que dieron lugar a su implementación de hecho y derecho. Esta instancia fue fundamental para poder comprender las características que se identificaron posteriormente, al analizar la normativa fundacional de acuerdo a la técnica de la legislación comparada.

Siguiendo lo establecido por la técnica de la legislación comparada, el análisis de la normativa fundacional de los SNA se hizo determinando dos conjuntos de parámetros de análisis diferentes: uno para estudiar el aspecto netamente jurídico de la normativa y otro para abordar el aspecto archivístico.

Los criterios establecidos para la comparación del aspecto jurídico fueron determinados por la estructura de la misma normativa. Así los parámetros para comparar las leyes fundacionales de SNA fueron los que se enumeran a continuación: fundamentos; características de la institución jurídica; ámbito de acción del SNA; partes integrantes del SNA; ente rector; atribuciones y funciones del SNA; finalidades del SNA; y dependencia orgánica. En tanto que los criterios para analizar los decretos reglamentarios fueron: fundamentos; fines del SNA; funciones; ámbito de acción del SNA; estructura del SNA; estructura del ente rector; y atribuciones y deberes del ente rector.

Tal como se mencionó, la comparación del aspecto jurídico de los SNA de Perú, Ecuador y Costa Rica, se complementó con la realización de una tabla que contempló los criterios archivísticos abordados en la normativa. Para

el análisis de las leyes que crean los SNA, se tuvieron en cuenta los siguientes parámetros: patrimonio documental; tipos de archivos; clasificación de documentos; ordenación de documentos; descripción de documentos; selección de documentos; traslado y transferencia; eliminación de documentos; medidas de preservación; acceso; préstamo de documentos originales; tratamiento de documentos de soporte no tradicional; reconocimiento del profesional archivero; capacitación profesional; bibliotecas; sanciones (manejo irregular de documentos); y financiamiento. Para analizar el aspecto archivísticos de los decretos reglamentarios se emplearon los mismos parámetros que para las leyes fundacionales agregando los siguientes: tipos de documentos; y administración de documentos.

Habida cuenta que en principio la situación archivística de los países comparados y la República Argentina es radicalmente diferente, dada la inexistencia de un SNA en nuestro país, fue necesario establecer diferentes parámetros de comparación. En lugar de realizar una tabla comparativa en la que se pudiese asentar lo que dice la normativa sobre determinados aspectos jurídicos y archivísticos, según correspondiere; se elaboró una única tabla donde asentar la normativa vigente correspondiente a los siguientes parámetros elaborados a partir de la teoría archivística: patrimonio cultural; documentación pública; archivos públicos: documentación privada; archivos privados; administración de documentos; tratamiento archivístico; selección y eliminación de documentos; preservación y conservación de documentos; préstamo de documentos; acceso; documentos de soporte no tradicional; capacitación profesional; reconocimiento de profesión archivística; reconocimiento de profesión bibliotecológica; y sanciones por manejo irregular de documentos.

La última instancia del proceso de relevamiento de datos consistió en elaborar formularios para llevar a cabo entrevistas a distancia con personas profesionales archiveras que sean o hayan sido autoridades de los SNA de Perú, Ecuador y Costa Rica. “Tanto la técnica de la entrevista como la del cuestionario enviado por correo, son procedimientos a los que suele considerarse como formas de encuesta, puesto que ambos son instrumentos de investigación que permiten la recopilación de datos mediante las respuestas de las personas interrogadas, llamadas también sujetos de encuesta.”⁵

Corresponde mencionar que la elaboración de los cuestionarios fue realizada en última instancia para poder redactar preguntas precisas, que per-

5 Ezequiel ANDER EGG, *Técnicas de investigación social*, 24^o ed., Buenos Aires, Lumen, 1995, p. 245.

mitieran obtener los datos necesarios para poder conocer la realidad práctica que la normativa de los SNA refleja en su contenido, tanto como indagar sobre aspectos que no pudimos observar en las leyes y decretos comparados. Cada entrevista contó con diez preguntas, abiertas, formuladas específicamente para cada autoridad de cada país, de acuerdo con el conocimiento adquirido a partir del estudio de las leyes y decretos fundacionales.

4. – Conclusiones

Son varias las conclusiones a las que pudimos arribar a partir de la investigación desarrollada. En principio, pudimos observar que las principales falencias que tiene el contexto jurídico legal nacional argentino, radica en la dispersión, anacronismo y lagunas del derecho respecto a determinados ámbitos de acción de la gestión administrativa documental. En tanto que en Costa Rica, Ecuador y Perú, existe una clara sistematización de los instrumentos normativos referidos al ámbito de la gestión pública y el tratamiento archivístico de los documentos desde su creación. Así, en Argentina no podemos hablar de la existencia de una normativa archivística organizada. Sólo existen distintas leyes y decretos nacionales que aprueban el funcionamiento de determinados archivos en particular, tal el caso de la Ley 15930 de creación del Archivo General de la Nación, que data del año 1961.

De acuerdo a la bibliografía consultada, podemos deducir que el anacronismo de la normativa en los aspectos técnicos archivísticos como son la selección, la conservación y la transferencia de documentos, se compensa con la aprobación de reglas de carácter institucional; alternativa que consideramos un grave error, pues ese tipo de decisiones no contemplan la totalidad de los intereses involucrados en los documentos públicos. Lejos de ser un fin en sí misma, la legislación archivística constituye un medio para lograr propósitos administrativos y sociales.

En Costa Rica, Ecuador y Perú, observamos que se contempla la participación y formación de profesionales archiveros, tanto en la normativa como en el funcionamiento de los archivos públicos. El Decreto Ejecutivo N° 24023 de Costa Rica en su Art. 142 exige que el jefe o encargado de cada Archivo Central sea cuando menos Técnico Profesional con especialidad en Archivística. El Decreto Supremo N° 1218/82 ecuatoriano en su Art. 12 indica que la Inspectoría General de Archivos funcionará con personal técnico idóneo designado por el Comité Ejecutivo. En tanto que en el Decreto N° 008-92-JUS de Perú, en su segunda y tercera disposición transitoria, se establece que los cargos de archivero serán ocupados por los especialistas y

técnicos que cumplan los requisitos aprobados por el organismo competente, a propuesta del Archivo General de la Nación, en tanto que los archivos regionales y subregionales estarán a cargo de directores vinculados con la actividad archivística, que reúnan las mismas condiciones para ser jefe del Archivo General de la Nación. Además, en las tres entrevistas se corroboró el respeto por la formación archivística en la gestión de los archivos públicos nacionales y regionales de los tres países comparados.

En Argentina no hallamos ninguna normativa a nivel nacional referida a la participación de profesionales archiveros en la gestión pública, siendo evidente la laguna normativa al respecto. Lo cual, consideramos, es producto de una falta de concientización de la razón de ser de los archivos y de su rol protagónico en la transparencia de la gestión pública.

El cuidado del patrimonio cultural en la Argentina se encuentra contemplado en el texto de la Ley de Régimen de Registro de Patrimonio Cultural 25197 del año 1999, la cual se complementa con el contenido de los diversos tratados internacionales a los que adhiere nuestro país en la Constitución Nacional reformada en 1994. Sin embargo, el concepto de patrimonio cultural no incluye el de patrimonio documental. La ausencia de dicho concepto, sumado a la amplitud de la significación que se le da al término *patrimonio cultural*, implica la desprotección jurídica del patrimonio documental. Este hecho deriva en una restricción del derecho de acceso a la información, pues “no bastará con proclamar en la Constitución Política de un país la accesibilidad y derecho de acceso a la información, habrá que dictar normas específicas que permitan [...] a los archivos brindar el servicio en lugares apropiados, contando con depósitos y ambientes de atención al público adecuados para la consulta.”⁶

Respecto a la protección de datos sensibles, si bien Argentina cuenta con una Ley de *Habeas Data*, reglamentada por Decreto N° 1558/01 y con una ley que regula los principios fundamentales que deben regir la función de los funcionarios y empleados públicos – Ley 25188 del año 1999, reglamentada por Decreto N° 164/99 – a los que se les exige velar por los intereses del estado; su efectividad se ve reducida por los vacíos normativos existentes respecto a las cuestiones operativas inherentes a la aplicación de estas leyes. En cambio, en los países que poseen SNA, el texto de sus *Habeas Data* y leyes de transparencia administrativa, se complementa con disposiciones referidas

6 Aída Luz MENDOZA NAVARRO, *Legislación archivística, lo que el archivero debe conocer*. Lima, Perú Textos, 2002, p. 46.

a la presencia de profesionales, asignación de recursos materiales, regulación de inspectorías institucionales, sanciones administrativas y penales, etc.

La oportuna conveniencia y necesidad de administrar, coordinar, asesorar y supervisar todos los archivos de un país, es el verdadero origen de los Sistemas Nacionales de Archivos. Argentina, continúa siendo uno de los pocos países de América Latina que no cuenta con un sistema que integre sus archivos nacionales a partir de una política común.

Los SNA de los países que hemos comparado, de acuerdo a su estructura y ámbito de acción, corresponden al concepto de sistema de archivo expuesto por la reconocida autora española Heredia Herrera: “conjunto de actividades articuladas a través de una red de centros y servicios técnicos para estructurar la transferencia, recepción, depósito, ordenamiento, descripción y entrega de documentos.”⁷ En Argentina, teniendo en cuenta que menos de la mitad de las provincias que la integran poseen Sistemas Provinciales de Archivos, desde nuestra investigación sugerimos la elaboración de una Ley de SNA acorde al concepto de Heredia Herrera, vinculando los archivos nacionales a partir de la designación de un ente rector y a su vez promoviendo la sanción de sistemas provinciales de archivos, que faciliten la cohesión de los archivos de estas jurisdicciones y la transparencia de sus respectivas gestiones gubernamentales.

Así corroboramos la hipótesis que sostiene que para mejorar la situación de los archivos nacionales argentinos, la herramienta de sistema de archivos sería la más efectiva. Osamos realizar esta afirmación pues los casos analizados de Costa Rica, Ecuador y Perú, demuestran que al contar con una normativa clara y precisa, sistematizada correctamente, se alcanza la mejora y el sostenimiento de la buena calidad en el servicio archivístico en todas las edades del documento.

Sin embargo, no podemos obviar que el contexto actual de la República Argentina dista sobremedida del marco político profesional normativo en que se elaboraron los proyectos de leyes de SNA en otros países de América Latina. Costa Rica gozó de una política pública tendiente a la organización de sus archivos desde el siglo XIX; Ecuador, al participar activamente en eventos organizados por UNESCO representando a su Archivo Nacional, contó con la ayuda efectiva de entidades internacionales para poder lograr la aprobación e implementación de su SNA; y finalmente, en el caso de Perú, fue trascen-

7 Antonia HEREDIA HERRERA, *Archivística general: teoría y práctica*, 6° ed., Sevilla, Servicio de publicaciones de la Diputación Provincial de Sevilla, 1991, p. 207.

dental la participación de profesionales archiveros agremiados para la elaboración y sanción de la ley y decreto reglamentario de su Sistema de Archivos.

En Argentina, con nuestra investigación hemos podido corroborar la escasez y falta de sistematización de normativas referidas a aspectos archivísticos fundamentales. Además el aislamiento que caracteriza al Archivo General de la Nación, impide que pueda considerársele como potencial ente rector de un Sistema Nacional de Archivos en una república federal. Finalmente, los distintos profesionales archiveros del país no cuentan con la comunicación eficaz y necesaria para aunar criterios y lograr la creación de una sociedad sindical a nivel nacional.

Las transformaciones tan aceleradas que está experimentando la sociedad, apuntan a que se agrupen esfuerzos para lograr objetivos y metas comunes. Así, con la elaboración de nuestro TFL proponemos medidas concretas, tendientes a la creación de un contexto que permita darle la necesaria solución a la actual problemática archivística nacional. La estrategia sería entonces, aunar esfuerzos para mejorar las falencias detectadas en el entorno actual, para luego celebrar las energías invertidas en la creación e implementación de un Sistema Nacional de Archivos para la República Argentina.