

# Hacia una política integral de gestión de la información pública

Todo lo que siempre quisimos  
saber sobre archivos (y nunca  
nos animamos a preguntarle  
al acceso a la información)

**Natalia Torres**  
Compiladora

**Facultad de Derecho**  
Centro de Estudios en Libertad de  
Expresión y Acceso a la Información



Hacia una política integral  
de gestión de la información pública



# Hacia una política integral de gestión de la información pública

Todo lo que siempre quisimos  
saber sobre archivos (y nunca  
nos animamos a preguntarle al  
acceso a la información)

**Natalia Torres**

COMPILADORA

**Facultad de Derecho**

Centro de Estudios en Libertad de  
Expresión y Acceso a la Información



Torres , Natalia

Hacia una política integral de gestión de la información pública : todo lo que siempre quisimos saber sobre archivos . - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : Universidad de Palermo - UP, 2014. 208 p. ; 23x15 cm.

ISBN 978-987-1716-86-9

1. Derecho a la Información. I. Título  
CDD 323.445

*Compiladora:*

Natalia Torres

*Diseño general:*

Departamento de Diseño  
de la Universidad de Palermo

*Corrección:*

CELE

Editado por la Universidad  
de Palermo, febrero de 2014,  
Buenos Aires, Argentina

© 2014 Fundación Universidad  
de Palermo

ISBN: 978-987-1716-86-9

Febrero de 2014

Hecho el depósito que marca la  
ley 11.723

Cantidad de ejemplares: 300

Impresión: MPA

Luis Saenz Peña 647 (1110)  
Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Impreso en la Argentina / Printed  
in Argentina

Universidad de Palermo

*Rector*

Ing. Ricardo H. Popovsky

Facultad de Derecho

*Decano*

Roberto Saba

Centro de Estudios en Libertad de Expresión  
y Acceso a la Información (CELE)

*Director*

Eduardo Bertoni

Mario Bravo 1050

(C1175ABW) Ciudad de Buenos Aires  
Argentina

Tel.: (54 11) 5199-4500 | Fax: (54 11) 4963-1560  
cele@palermo.edu | www.palermo.edu/cele

La reproducción total o parcial de este  
libro, en cualquier forma que sea, idéntica  
o modificada, no autorizada por los editores,  
viola derechos reservados; cualquier  
utilización debe ser previamente solicitada.

Este libro fue realizado en el marco de un proyecto  
auspiciado por **Open Society Foundations**.

# Índice

- 7 Introducción  
*Eduardo Bertoni y Natalia Torres*
- 11 El acceso a los archivos: sistemas de gestión de la información implementados en América Latina  
*Mariana Nazar*
- 47 Tecnología para la gestión de la información  
*Jorge Villagrán*
- 83 Capacitaciones en gestión documental: experiencias en América Latina en la era del derecho a saber  
*Anna Carla Ericastilla*
- 109 La legislación archivística y el acceso a la información en América Latina  
*María Julia Scarensi*
- 155 Hacia una política integral de información pública  
*Natalia Torres*
- 171 Archivos, archivistas, paradigmas archivísticos: desafíos en la sociedad de la información  
*Ivan Szekely*
- 158 Archivos y Derecho de Acceso a la Información Pública: una perspectiva internacional  
*Perrine Canavaggio*
- 195 Bibliografía



## Introducción

Eduardo Bertoni y Natalia Torres<sup>1</sup>

Como sabemos, las legislaciones no operan en el vacío, sino en un complejo entramado de instituciones, reglas y actores. Si bien los principios y estándares internacionales son clave para promover y mejores legislaciones, la consideración del contexto en el que estas operan es vital para asegurar la implementación de las leyes. El acceso a la información no es ajeno a esta regla general. Su implementación ha demostrado que pueden aparecer muchos obstáculos y contratiempos. Algunos provienen del mismo texto de las leyes; otros provienen de la distancia que existe entre los principios consagrados por las normas y la realidad organizacional de las instituciones que deben abrir sus documentos. Dentro de este último grupo de problemas se destaca la falta de consideración de la gestión documental, un área que generalmente ha sido descuidada dentro de la administración pública y postergada en la promoción del derecho a saber.

Este documento es el resultado de un proyecto desarrollado por el Centro de Estudios en Libertad de Expresión y Acceso a la Información de la Facultad de Derecho de la Universidad de Palermo (CELE) durante 2012 con apoyo de Open Society Foundations. El principal objetivo fue identificar las principales políticas que necesitan ser creadas o promovidas por los estados para la construcción de una infraestructura de información que permita hacer efectivo el ejercicio del derecho a saber.

---

<sup>1</sup> Eduardo Bertoni es director del Centro de Estudios sobre Libertad de Expresión y Acceso a la Información (CELE) de la Facultad de Derecho de la Universidad de Palermo. Fue director ejecutivo de la Fundación para el Debido Proceso Legal, con sede en la ciudad de Washington, DC. Entre 2002 y 2005 fue el relator especial para la libertad de expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en la Organización de Estados Americanos (OEA).

Natalia Torres es investigadora principal del CELE en libertad de información. Es licenciada en Ciencia Política de la Universidad de Buenos Aires y MSc en Políticas Públicas en el University College London del Reino Unido. Como investigadora ha realizado consultorías para agencias gubernamentales, organismos multilaterales y organizaciones de la sociedad civil.



Para cumplir este objetivo, y por nuestra falta de conocimiento en el tema, recurrimos a la conformación de un Consejo Asesor que nos orientó no sólo en la identificación de las áreas que debían estudiarse para desarrollar una política integral de información pública, sino que también nos asistió en el mayor desafío del proyecto: entrar en contacto con una comunidad que, para quienes hemos trabajado en la promoción del derecho al acceso a la información, nos resulta totalmente ajena y lejana. La ayuda de Anne Pérotin-Dumon, Iván Szekely y Juan Pablo Fasano, fue fundamental para avanzar en el descubrimiento de una disciplina que comparte con los promotores del derecho a saber el interés en la materia prima de su trabajo: la información.

Con la ayuda del Consejo Asesor determinamos las áreas que debía cubrir nuestro estudio e identificamos los consultores que desarrollarían cada una de las investigaciones. El resultado de estas investigaciones son las que presentamos en este documento.

En primer lugar, Mariana Nazar presenta algunos conceptos básicos para articular las discusiones entre la disciplina archivística y los promotores del derecho a saber: cómo se define información, cómo se define documento y qué es un documento de archivo. El capítulo hace una valiosa recorrida histórica sobre el surgimiento de la Archivística, presenta las características de la valoración documental que resulta ineludible para todos los que el valoramos la información pública. También examina los conceptos de accesibilidad práctica y legal, una discusión fundamental para acercar a las dos comunidades.

Jorge Villagrán introduce una discusión conceptual de carácter tecnológico. Su documento presenta los principales elementos que deben tenerse en cuenta a la hora de crear un sistema de información y describe la necesidad de considerar múltiples disciplinas -que contemplen cuestiones tanto técnicas como organizacionales y políticas- a la hora de diseñar una base de datos. Villagrán presenta también una serie de “caja de herramientas” para la gestión documental, demostrando que no siempre los recursos son condiciones de posibilidad para la organización y sistematización de la información pública.

Por su parte, Anna Carla Ericastilla se concentra en el análisis de la formación de archivistas como una actividad que requiere ser vinculada con las necesidades sociales del contexto en el que deberán desempeñarse. Ericastilla presenta un relevamiento de los programas de formación de archivistas en Latinoamérica para demostrar la ausencia de consideración del derecho a saber en los programas formales de capacitación aunque identifica la formación en ciertos contenidos que podrían funcionar como base para la articulación con la capacitación en el derecho de acceso a la información. Ericastilla se concentra en el caso de Guatemala donde la creación de un programa de capacitación de archivistas con especial foco en derechos humanos muestra la potencialidad de adaptar programas curriculares a la demanda ciudadana de información pública.

Por último, Julia Scarensi expone un relevamiento de la legislación que regula la gestión de los archivos en América Latina. Su relevamiento da cuenta de la situación

legal en países de la región y revisa las cláusulas vinculadas a la gestión documental en las leyes que regulan el derecho a saber en Latinoamérica.

Hacia el final de esta investigación se incluye un breve documento de recomendaciones de políticas que deberían ser consideradas para la puesta en marcha de una política integral de información pública.

También hemos incluido la desgrabación de dos de las presentaciones realizadas en el taller internacional “Acceso a la información y archivos: hacia una nueva comunidad epistémica” desarrollado el 8 y 9 de octubre de 2013 en la Facultad de Derecho de la Universidad de Palermo. Las presentaciones de Iván Szekely y Perrine Cannavagio, distinguidos miembros del Comité Asesor del proyecto permiten enmarcar las discusiones incluidas en este texto.

Esperamos que esta investigación contribuya a una mejor implementación del derecho al acceso a la información. Muchos de esos procesos se han venido dando de la mano con la implementación de numerosas leyes de acceso a la información que se aprobaron en América Latina durante la última década. Sin embargo, ha estado ausente la vinculación entre la “implementación del acceso a la información” por un lado y la modernización y gestión de Información, por el otro. Esperamos también, que esta publicación del CELE sea el primer paso para conectar estas dos cuestiones.



# Capítulo uno

## **El acceso a los archivos: sistemas de gestión de la información implementados en América Latina**

Por Mariana Nazar<sup>2</sup>

### **1. Introducción**

El acceso a la información pública es un derecho humano fundamental y es un instrumento básico para la participación ciudadana en un sistema democrático, entre otras cosas porque fortalece la participación, la rendición de cuentas y la confianza en las instituciones públicas. El derecho de acceso a la información pública es un medio para el ejercicio de otros derechos. Ahora bien, ¿a qué llamamos información pública?; ¿cómo se genera?; ¿dónde se encuentra?; ¿cómo se preserva?; ¿de qué manera puede accederse a la misma?

En el presente documento intentaremos responder, desde la perspectiva de la disciplina Archivística, algunas de las inquietudes que suelen surgir cuando empieza a pensarse en el ejercicio efectivo del derecho de acceso a la información pública. Es necesario aclarar, en la medida que esta descripción está pensada para un público no experto, que la orientación general del texto será presentar las cuestiones más generales dejando asentadas en notas al pie algunas de las cuestiones que actualmente se están debatiendo al interior de la disciplina.

Para ello, se comenzará por distinguir los conceptos de información y documento, se especificarán las particularidades del documento de archivo haciendo una breve síntesis de la historia de los archivos y de la disciplina que los tiene por objeto. Luego mencionaremos cómo funcionan los procedimientos administrativos para la gestión de la información presentando aquello que la Archivística conceptualiza como Ciclo

---

<sup>2</sup> La autora quiere dejar sentado su agradecimiento a los comentarios y sugerencias que sobre los borradores de este texto realizaron Natalia Torres y Andrés Pak Linares.

Mariana Nazar es Historiadora y archivista. Desde 1998 es Asistente técnica en el Departamento Archivo Intermedio del Archivo General de la Nación de Argentina. Docente de Archivística en cursos para la administración Pública Nacional y organizaciones sociales, políticas y sindicales. Desde el año 2010 coordina el programa de capacitación del Archivo General de la Nación

Vital de los Documentos. A continuación se hará referencia a las condiciones de accesibilidad que deben tener los archivos para que se pueda acceder a la información que preservan, distinguiendo las condiciones de orden práctico de aquellas que son del orden legal, y problematizando la presentación con el caso de Argentina. Por último, se ejemplificará la importancia fundamental de una adecuada planificación archivística tomando la relación que tiene el derecho a saber con el gobierno electrónico, indicando algunas estrategias de desarrollo que deberían permitir avanzar en reducir la brecha que separa la retórica del acceso a la información de sus posibilidades prácticas.

## 2. Algunos conceptos básicos

Tanto la información como el Estado son fenómenos históricos contemporáneos mutuamente relacionados. La institución estatal es, entre otras cosas, productora de información y administradora principal de lo que generan otras fuentes informativas en tanto es receptora, ordenadora y difusora de las informaciones. Desde esta perspectiva, la importancia de los archivos radica en ser los repositorios elementales de los documentos, soportes de la información; mientras que la relevancia de las instituciones archivísticas se manifiesta en el hecho de ser las responsables de su funcionamiento y cohesión. Para avanzar en la descripción de las modalidades en las que se conserva la información, es necesario definir cada uno de los conceptos implicados en la actividad.

### 2.1 Información y documento

De acuerdo a la Ley Modelo de Acceso a la Información Pública<sup>3</sup>, información es “cualquier tipo de dato en custodia o control de una autoridad pública”. Por el recorte que realiza esta definición en la Ley Modelo, entendemos que el texto se está refiriendo no a toda información, sino a un tipo especial de información: la información pública. Esta definición de información generalmente se extiende a aquellos datos que no estando en manos de una autoridad pública hubiesen sido producidos con fondos públicos. De este modo, información pública es cualquier tipo de datos que se encuentre en custodia o control de una autoridad pública, o en manos de terceros pero cuya elaboración hubiera sido financiada con fondos públicos.

En el marco de las Ciencias Sociales, existen varias definiciones para la palabra documento que se relacionan con el contexto a partir del cual se está usando. En este caso, lo que nos interesa es poder señalar la distinción entre información y documento. La forma más básica de definición de documento es la que refiere a todo registro de la

---

<sup>3</sup> [http://www.oas.org/dil/esp/CP-CAJP-2840-10\\_Corr1\\_esp.pdf](http://www.oas.org/dil/esp/CP-CAJP-2840-10_Corr1_esp.pdf)

actividad humana fijada en un soporte durable. O sea, toda información fijada sobre un soporte y susceptible de ser recuperada.

Ésta es la distinción fundamental con el modo en que es tratada y definida la información en la tradición o en la comunidad que promueve el acceso a la información, para la cual la información y el soporte suelen ser tratados como sinónimos. Para la comunidad archivística, la información puede no tener soporte: una conferencia mientras se está dictando, una reunión mientras está sucediendo, una orden dada oralmente. Todas estas actividades generan información que se transforma en documento cuando queda un registro de las mismas: por ejemplo, cuando la conferencia se graba en un soporte (digital, de cinta o lo que sea), cuando la reunión se deja asentada en un acta, o cuando la orden se da por escrito, etc. Si la información no se registra en un soporte, no podrá ser recuperada<sup>4</sup>.

## 2.2 Documento y documento de archivo

Dentro de lo que llamamos documento, los hay de diferentes tipos y las clasificaciones sobre los mismos pueden realizarse desde diferentes ópticas. Generalmente se realizan en función de los elementos que se pueden diferenciar en los mismos (como el soporte, el código, el contenido o sus posibilidades de difusión) o en su utilización. En este caso, vamos a clasificar los documentos a partir de su origen funcional, esto es: quién y para qué los produce. El vector que utilizaremos es el contexto de producción, el contexto en el que fueron generados.

De hecho, en función de la variedad de documentos que pueden encontrarse existen diferentes disciplinas que estudian su tratamiento y accesibilidad. Y esta distinción es necesaria para poder distinguir al documento de archivo de otras denominaciones que suelen realizarse utilizando el término archivo como sinónimo de “repositorio de documentos” cualesquiera sean éstos<sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup> Sobre este punto es sumamente ilustrativo ver los Comentarios al borrador del Anteproyecto de Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno (26/04/2012) de España realizados por la Asociación de Archiveros Españoles en la Función Pública, cuyo punto 1 problematiza el uso del término información pública considerándolo confuso y sugiere utilizar el concepto de documento de titularidad pública. Siendo miembros participantes del Comité de Expertos sobre el Anteproyecto de Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, lograron se introdujera esa modificación en el segundo borrador del Anteproyecto, sobre el cual se manifestaron en la Propuesta de modificación del articulado del Proyecto de Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno (06/11/2012).

<sup>5</sup> En este planteo, y por la necesidad de hacer el texto lo más inteligible posible, nos estamos diferenciando críticamente de lo expuesto por Cruz Mundet cuando afirma que hablar de documento de archivo sería una redundancia de palabras: “pues en todo caso denotaría una característica, el encontrarse depositado en un archivo, lo que no altera su sustancia. Técnicamente se trataría de un pleonismo, esto es, la demasía o redundancia viciosa de palabras.” (Cruz Mundet, 2011:35)

Haciendo un breve repaso, éstos serían:

**a-** Los documentos bibliográficos y hemerográficos: su procedencia puede ser la sociedad en su conjunto y son resultado de una voluntad humana individual o colectiva de difusión; su función es relatar, difundir, informar, recrear, instruir; su carácter es copia; su agrupamiento suele presentarse por colecciones unidas por el contenido (temático, onomástico, etc.), o (en el caso de los hemerográficos) su productor; su repositorio son las bibliotecas y/o hemerotecas y el ingreso al mismo es por compra, donación o intercambio.

**b-** Los documentos de centros de documentación: su procedencia es el armado de una colección a partir de la clasificación y selección de cualquier información sobre un tema; su función es informar, recrear, instruir; su carácter puede ser original o copia; el agrupamiento es por colecciones documentales unidas por un tema, su repositorio es el centro de documentación y el ingreso al mismo puede darse por compra, donación, intercambio.

**c-** Los documentos museológicos (o piezas de museo): su procedencia u origen es la sociedad en tanto son vestigios de la actividad humana individual o colectiva; su función inicial varía de acuerdo a la pieza, pero transformado en objeto de museo es informar, recrear, instruir; su carácter puede ser original o réplica; su agrupamiento es por colecciones unidas por el contenido o la función, su repositorio son los museos y el ingreso al mismo puede ser por compra, donación, intercambio o investigaciones.

**d-** Los documentos de archivo, cuya procedencia es la administración de una organización (fondos) y/o particulares (fondos particulares); su función es brindar testimonio de una actividad, según su valor (primario o secundario); su carácter es original (único e irrepetible); el agrupamiento es por fondos documentales; el repositorio es el archivo y el ingreso al mismo debiera realizarse a través del procedimiento administrativo según el ciclo vital.

Poder diferenciar estos conceptos resulta clave para pensar de qué manera se puede acceder a la información y para sugerir o establecer políticas públicas en la materia. Suele suceder que existe información que circula, que es utilizada por las administraciones, y que lleva a la toma de determinadas decisiones; pero que no queda registrada en ningún soporte. También puede suceder que quede registrada de tal manera que al ser solicitada por la ciudadanía nominándola de otra forma la respuesta institucional sea negativa, por ello suele afirmarse que “cualquiera que sea el tema que se procure investigar o reportar requiere contar con habilidades y estrategias para formular el pedido de manera clara y para tener más chances de conseguir información” (Bertoni, 2011:27). En síntesis: puede suceder que la pregunta se esté realizando en el lugar equivocado, que no sea inteligible, que esa información no quede plasmada en documentos, etc. Por lo general, estas situaciones que producen un diálogo de sordos, pueden llegar a ser utilizadas intencionalmente para ocultar información y suelen generar conflictos que terminan resolviéndose con soluciones arrebatadas que obligan el acceso a determinada

información pero insisten en la confusión a la hora de la utilización de los conceptos y terminan regulando sobre documentación que requeriría otro tipo de política.

En este punto, queremos señalar que denominamos “soluciones arrebatadas” a una serie de procedimientos detectados en los últimos tiempos relacionados con la creación de Centros de Documentación o Centros de Información y/o referencia como forma de facilitar el acceso a la información sin cumplirse los necesarios recaudos en relación a la preservación y acceso de los soportes en los que se encuentra fijada dicha información. Como señalamos anteriormente, si la información es “la acción y efecto de informar (enterar, dar noticia de algo) y/o la comunicación o adquisición de conocimientos que permiten ampliar o precisar los que se poseen sobre una materia determinada” (Diccionario RAE) un Centro de Información y/o Referencia tendría por tarea realizar las transacciones de referencia y otras actividades que impliquen la creación, gestión y evaluación de la información o de los recursos de investigación, herramientas y servicios. Esta definición, tomada de la Reference and User Service Association (RUSA)<sup>6</sup>, entiende que en la creación y gestión de recursos de información se incluyen el desarrollo y mantenimiento de colecciones de investigación, guías de investigación, catálogos, bases de datos, páginas web, motores de búsqueda, etc. que los usuarios pueden utilizar independientemente, en el centro o de forma remota, para satisfacer sus necesidades de información; y que en la evaluación de las actividades se incluyen la medición y evaluación de los trabajos de referencia, los recursos y los servicios<sup>7</sup>. Por lo tanto, los Centros de Información y/o Referencia son herramientas muy valiosas para facilitar el acceso a la información, pero se transforman en una entelequia, en una ficción, si no se apoyan en la existencia y accesibilidad a los documentos.

Por ello, vamos a denominar documentación de archivo a aquellos documentos producidos por una institución o persona en el desarrollo de sus funciones. Los archivos son elementos consustanciales de la actividad del ser humano y de las instituciones. Surgen del accionar espontáneo de la misma y podemos pensarlos como la sedimentación de una actividad continuada. Un documento de archivo es, entonces, el testimonio de la actividad desarrollada por una persona física o jurídica, pública o privada cuyas características particulares son: originalidad, organicidad y carácter seriado<sup>8</sup>. Éstas lo distinguen del resto de los documentos, absolutamente válidos como testimonios o soportes de información, pero de otro orden (museológico, bibliotecológico, hemerográfico); y son las que permiten a determinados documentos de archivo cumplir una de sus principales funciones: ser, además de posibles fuentes para las ciencias sociales, garantes de derecho.

---

<sup>6</sup> La Reference and User Services Association (RUSA), es la sección de la American Library Association (ALA) que agrupa a los profesionales de los servicios bibliotecarios de información y referencia.

<sup>7</sup> Sobre este tema puede verse Merlo Vega (2009), (2011).

<sup>8</sup> Este tema será abordado en profundidad en un próximo apartado.



## 2.3 Archivo

A la hora de precisar de qué hablamos cuando hablamos de Archivos tomaremos la definición que da el Consejo Internacional de Archivos (ICA)<sup>9</sup> que contempla tres acepciones para el vocablo “archivo”:

1) Conjunto de documentos, sea cual sea su fecha, forma y soporte material, producidos o recibidos por cualquier persona física o moral, y por cualquier servicio u organismo público o privado en el ejercicio de su actividad, conservados por su productor o sus sucesores para sus propias necesidades, o bien transferidos a la institución de archivos competente según el valor archivístico.

2) Institución responsable de la reunión, el tratamiento, el inventario, la conservación y la comunicación de los archivos, también denominada servicio de archivos, o archivo.

3) Edificio o parte de un edificio donde se conservan y comunican los archivos, denominado también depósito de archivos.

Por lo tanto, para el ICA archivo es tanto la producción documental y la institución que los preserva como el lugar específico donde se conservan los documentos. Para la primera acepción –conjunto de documentos de archivo- también puede utilizarse el concepto de fondo documental, o utilizar la palabra archivo con minúscula. Para la segunda acepción –institución que preserva documentos de archivo-, la reconocida experta española Antonia Heredia Herrera (2005) sugiere usar la palabra Archivo con mayúscula para distinguirla de la primera. Para la tercera acepción –espacio físico donde se conservan los documentos-, en este trabajo preferiremos usar la palabra depósito.

Una de las particularidades que tienen los archivos es que poseen una triple función social. La documentación de archivo se preserva por ser posible fuente para la escritura de la historia de la sociedad, para la memoria de la institución productora y como garantía en el ejercicio de derechos. Esta triple función es otra de las características que distinguen al documento de archivo de otro tipo de documentos; y que marca la especificidad del documento respecto a la información que contiene: la posibilidad de aportarlo en un estrado judicial ante un conflicto de derechos.

En la medida en que la documentación de archivo tiene la particularidad de poseer información que se encuentra inter-relacionada con otra producida por la

---

<sup>9</sup> El ICA es la organización no gubernamental creada, en 1948 en el marco de la Unesco, para promover la cooperación, la investigación y el desarrollo internacionales en todos los campos relacionados con los archivos. Actualmente se dedica al desarrollo de los archivos a escala mundial, partiendo de conceptualizar la función de los archivos como aquellos que “proporcionan datos de las actividades y negocios humanos, son garantes de los derechos de los ciudadanos y de los Estados, y son esenciales para la democracia y la buena administración. Los archivos son la salvaguarda de la memoria de la humanidad, ya que conservan testimonios de su pasado. Trabajando para el desarrollo de los archivos, el ICA se ocupa de la conservación de la memoria de la humanidad.” Página ICA <http://www.ica.org/6365/welcome/espao1.html> . Sobre el ICA se volverá en la página 9.

misma institución, es que la disciplina archivística -como veremos en el siguiente apartado- reconoce tres principios fundamentales a ser respetados para garantizar que dicha información no se pierda: los principios de procedencia, de orden original y de integridad de los fondos.

El principio de procedencia establece que los fondos documentales sean tratados en forma individual y mantengan su autonomía frente a otros (los documentos de una misma procedencia no deben mezclarse con los documentos de otra). Este principio es particularmente necesario de respetar en los Archivos que preservan más de un fondo documental. El principio de orden original, complemento de éste, establece que no se altere el ordenamiento en el que los mismos fueron creados. El principio de integridad establece, por su parte, que los documentos de un archivo no deben sufrir fragmentaciones ni eliminaciones no autorizadas ni la adición de elementos extraños de cualquier otra procedencia para mantener su valor de prueba e información. En el caso de encontrarse con documentos que han visto alterados estos principios, el primer objetivo del archivero es su recomposición, tarea que, por supuesto, requiere amplios conocimientos en la materia. La alteración de cualquiera de estos principios puede volver muy dificultosa la recuperación de la información que contienen los documentos y/o la posibilidad de indagar acerca de las condiciones de producción y la integridad misma de éstos. De esta manera, el concepto de fondo documental “no queda determinado por el uso que se pueda hacer del mismo, sino por la estructura interna que presenta y, en último término, reitera la necesidad de conocer exhaustivamente la estructura y el funcionamiento de las instituciones y los órganos productores de los documentos, así como el contexto jurídico-administrativo de la producción documental” (Alberch, 2003:38).

### **3. Breve historia de los archivos y de la archivística**

Un breve repaso por la historia de los archivos permite afirmar que, en línea con la definición que veníamos utilizando, los mismos surgen en relación con la organización estatal. Una de las periodizaciones referenciales sobre la historia de los archivos es la de Bautier (1968). En sintonía con la periodización clásica de la historia universal, el autor identificaba cuatro etapas: el período de los archivos de palacio (la Antigüedad), el período de los cartularios (Baja Edad Media, siglos XII al XV), el período de los archivos como arsenales de la autoridad (del siglo XVI a principios del XIX) y el período de los archivos como laboratorios de la historia (principios siglo XIX hasta mediados del S XX).

La época de los archivos de palacio abarcaría desde los archivos datados alrededor del siglo VII AC hallados en el Antiguo Egipto conteniendo órdenes de gobierno, sentencias de administración de justicia y acuerdos de partes sobre tablillas de arcilla,

pasando por los archivos del siglo IV AC reunidos en los templos de la Grecia clásica donde se ordenaban los textos de las leyes, los procesos del Consejo y de la asamblea, las actas de justicia y las cuentas públicas, hasta los archivos de la Roma republicana, conservados algunos de ellos en el Templo de Saturno junto con el tesoro, otros en el de Júpiter, como las tablillas de bronce que referían a actos diplomáticos, o los legislativos y religiosos a cargo de los pontífices hasta que en la época del Imperio se ordenara concentrar los documentos necesarios para el gobierno en el Scrinia dentro del Palacio imperial, bajo control directo.

La época de los cartularios debe su nombre a la transcripción compilada de documentos originales más importantes que, por cuestiones de seguridad o sustitución, se realizaba principalmente en las Abadías. Como señala Alberch: “el renacimiento del derecho romano en el S XII restablece la importancia del documento escrito y, en paralelo, el desarrollo de los archivos de las grandes instituciones de gobierno” (Alberch, 2003:32). El crecimiento y diversificación administrativa generaron un aumento del volumen documental. Este aumento, originado en el marco de las soberanías múltiples típicas del feudalismo, se vio acompañado de la necesaria preeminencia de la noción de autenticidad, esto es, poder asegurar a través de los sellos y las formalidades del caso quién produjo el documento.

La época de los archivos como arsenales de la autoridad se relacionaría con la unificación de las soberanías bajo la hegemonía de monarquías absolutas, donde el archivo se inserta en el centro mismo de los mecanismos de ejercicio del poder. Según Rodríguez de Diego (1998), los archivos permitieron a los monarcas el ejercicio del poder mediante su intervención, dominio y control; lo cual conceptualizó como la “función coercitiva del archivo” caracterizada por la patrimonialidad (el archivo como propiedad exclusiva del monarca), el secretismo (carácter impenetrable, casi sacro del archivo) e inaccesibilidad (por su nula posibilidad de acceder a la información).

La época de los archivos como laboratorios de la historia se relaciona con el surgimiento de los nacionalismos, la eclosión del romanticismo, la difusión de los principios de la Ilustración y los inicios de la profesionalización de la Historia desde principios del Siglo XIX. Esta transformación implicó el surgimiento de una división entre los archivos históricos y los archivos de gestión. Así la describía Cruz Mundet: “Siendo los primeros objeto preferido de atención por parte de los archiveros, su evolución profesional ha estado, hasta bien entrado el siglo XX, radicalmente marcada por el historicismo y lastrada por el influjo secular de la Paleografía y la Diplomática que, al precisar documentación antigua, ha llevado a la profesión, durante mucho tiempo, a vivir en desequilibrio con la necesidad que dio origen a los archivos y sus servidores: la gestión administrativa” (Cruz Mundet, 2003:39).

Observadas estas épocas desde el punto de vista del acceso a los archivos podemos ver que a excepción de la Grecia Clásica -donde en estrecha relación con el concepto

de democracia se contemplaba la posibilidad de que los ciudadanos solicitaran documentos en archivos oficiales ante casos de litigio, e incluso el caso del Metroon al cual “todo ciudadano tenía derecho de acceso y de conseguir una copia” (Alberch, 2003:30)- el acceso a los archivos estaba estrictamente limitado a los funcionarios que los custodiaban o a determinadas personas que contaban con permisos excepcionales emanados de la máxima autoridad. Duchein daba cuenta de esta particularidad de la preservación documental: “En efecto: la conservación de los archivos siempre estuvo vinculada al ejercicio del poder; disponer de la memoria es un instrumento esencial para gobernar y administrar. Acceder a ella, en consecuencia, no era un derecho sino un privilegio” (Duchein, 1983:2). Según Alberch, en el período del archivo como arsenal de la autoridad se da inicio, aunque muy débilmente, a la función histórico cultural de los archivos, y al desarrollo de la teoría archivística con la edición de los primeros textos (paleográficos y diplomáticos). Rodríguez de Diego (1998) lo analiza como un proceso por el cual los monarcas vieron en la disciplina histórica un medio de representación del gobierno (Siglos XVI y XVII).

Fueron los cambios en las ideas que se empezaron a gestar en el Siglo XVIII los que conducirían a la paulatina apertura de los archivos. Dos son los ejemplos paradigmáticos: la Constitución del Reino de Suecia que, desde 1766, relaciona el derecho a la libertad de prensa con el acceso a la documentación de archivos del Gobierno (Duchein, 1983); y una medida sancionada luego de la Revolución Francesa, la Ley 7 de Mesidor, Año II (25 de junio de 1794), que estableció en su artículo 37 que cada ciudadano podría consultar los documentos de interés para la tutela de derechos: “Todo ciudadano podrá solicitar de los archivos, en los días y horas que se establezcan, información de los documentos que custodien; dicha información le será facilitada gratuita y directamente y con la preocupación oportuna de seguridad”(Citado en Vilchez Ureña, 2011:20).

Sin embargo, estas nuevas ideas de acceso que empezaban a plasmarse en normas de vanguardia que reconocían el derecho de los ciudadanos a consultar documentos públicos no contaban con las posibilidades prácticas de ser efectivizadas, lo que haría del proceso una tarea gradual, controlada por las autoridades y que devino en centrarse en el acceso para los historiadores. Esto se vio plasmado en la creación de instituciones destinadas a concentrar la documentación perteneciente a las instituciones desaparecidas, los Archivos Nacionales, cuya orientación habría de ser el servicio para la investigación y la cultura. Así es como de arsenales tradicionales del poder, los archivos pasan a transformarse en laboratorios de la historia, con “todas las consecuencias que ello comporta, de manera destacable el corte fundamental (y ciertamente desafortunado) entre los archivos históricos y los administrativos” (Cruz Mundet, 2003:39).

El privilegio de entrar al Archivo se extendió durante el siglo XIX a los estudiosos

de la Historia, podríamos afirmar que se pasó del archivo del soberano al archivo del erudito. Será recién después de la 2º Guerra Mundial que los Archivos irán paulatinamente ampliando sus fronteras de accesibilidad. Por un lado, porque la necesidad de investigar y difundir el conocimiento de los crímenes nazis contra la Humanidad llevó a declarar el libre acceso a los archivos del III Reich y, en consecuencia, a reconocer el interés que tiene la documentación contemporánea para la investigación. Esto también se dio en relación a la aparición, a partir de la década de 1960, de la noción de “derecho a la información” como constitutivo de una forma de gobierno democrática. Y por otro lado, en relación al crecimiento de la historiografía y los cambios en las perspectivas de análisis. El resultado de este proceso fue un crecimiento exponencial de los Archivos, de la cantidad y el perfil de sus usuarios y la consolidación, difusión e internacionalización de la disciplina archivística.

Otro cambio de situación política generó nuevos desafíos y una mayor apertura, “los años ochenta del pasado siglo contemplaron un imparable proceso de desmantelamiento de regímenes políticos represivos en todo el mundo” (González Quintana, 2009:29). Con la caída del Muro de Berlín, la finalización de las dictaduras militares en el Cono Sur, los procesos democratizadores en África y la Guerra de los Balcanes, varias instancias internacionales coincidieron en la necesidad de emprender acciones en común para garantizar la preservación de grandes volúmenes de documentación que devendrían esenciales para exigir responsabilidades, garantizar reparaciones, reconstruir la Historia o asegurar la memoria colectiva en países en transición a la democracia. Esto produjo un productivo encuentro entre juristas, historiadores, archivistas y defensores de los derechos humanos que ha generado grandes avances en la producción de herramientas para la preservación, apertura, normalización y difusión de archivos<sup>10</sup>.

Sin embargo, todavía al día de hoy se encuentran serias limitaciones al acceso a muchos archivos de carácter histórico y es muy difícil instalar una visión integral de los mismos que incluya a los administrativos en materia de acceso. Esta temática será abordada en apartados subsiguientes.

---

<sup>10</sup> Un ejemplo de esto puede ser el Informe realizado por Louis Joinet a solicitud de la ONU sobre la impunidad de los autores de violaciones a los derechos humanos que se publicaría en 1997 bajo el título de “Principios para la protección y la promoción de los Derechos Humanos, mediante la lucha contra la impunidad” en el cual se vinculaba la necesaria preservación y puesta al acceso de los archivos con el derecho a saber, a la justicia y la reparación. O la Recomendación de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA a los Estados miembros en 1998, coincidiendo con el cincuenta aniversario de la Declaración Universal de los Derechos Humanos diciendo que: “adopten las medidas legislativas y de otra naturaleza que sean necesarias para hacer efectivo el derecho de libre acceso a la información existente en los archivos y documentos en poder del Estado, particularmente en los casos de las investigaciones tendientes al establecimiento de la responsabilidad por crímenes internacionales y graves violaciones a los derechos humanos”, Comunicado de Prensa N° 21/98, citado en González Quintana, 2008, 45.

### 3.1 Surgimiento y difusión de la archivística

La definición actualmente reconocida para archivística es: “disciplina que trata de los aspectos teóricos y prácticos (tipología, organización, funcionamiento, planificación, etc.) de los archivos y el tratamiento archivístico de sus fondos documentales” (Ministerio de Cultura de España<sup>11</sup>).

Más allá del debate en torno a si definirla como ciencia o disciplina, la archivística tiene dos campos de acción: el de la teoría y el de la práctica. La teoría comprende la historia, el objeto o ámbito de actuación (documento/archivo) y el método (principios, normas y terminología). La práctica está compuesta por las técnicas y los procedimientos utilizados para la conservación de los documentos y para la difusión de la información. Nacida como una técnica experimental, la archivística se ha ido consolidando como una disciplina. Y ello gracias al hecho de que cuenta con un objeto (los archivos) y una finalidad (la conservación y la recuperación de los documentos) y que, además de disponer de unos procedimientos prácticos, ha elaborado principios teóricos y se trabaja actualmente en procura de alcanzar una normatividad coherente y sólida. Por lo tanto, es el estudio teórico y práctico de los principios, procedimientos y problemas concernientes al almacenamiento de documentos, buscando que dicha documentación se mantenga en el tiempo, pueda ser consultada y clasificada.

Se pueden encontrar diferentes periodizaciones en los estudios sobre la disciplina. Cruz Mundet plantea una primer y fundamental división: el período pre archivístico, cuando el tratamiento de los fondos documentales se caracterizaba por “la indefinición de sus presupuestos e incluso por la sumisión a los principios de otras disciplinas”; y el de desarrollo archivístico, donde “tanto en la teoría como en el tratamiento de los fondos documentales ha logrado unos niveles suficientes de autonomía como para poder hablar propiamente de archivística” (Cruz Mundet, 2003:20).

Alberch señala que la evolución de la archivística desde un posicionamiento eminentemente práctico a la consecución de su carácter científico culmina a mediados del Siglo XIX, cuando se formulan sus dos principios esenciales y aparecen las primeras compilaciones doctrinales con reflexiones teóricas globales y se ponen en marcha las primeras escuelas de formación. Sin embargo, como ya hemos mencionado, es éste período en el que los Archivos empiezan a ser tratados en forma diferenciada en función de ser históricos o de gestión. A los históricos, devenidos laboratorios de la Historia, serán a los que los archiveros dedicarán su mayor atención siendo negativa-

---

<sup>11</sup> <http://www.mcu.es/archivos/MC/DTA/Diccionario.html>. También se recomienda consultar “Science qui étudie les principes et les procédés méthodiques employés à la collecte, à la conservation, au traitement et à la communication des documents d’archives” (Consejo Internacional de Archivos en <http://www.staff.uni-marburg.de/~mennehar/datiii/franskamgl.htm>).

mente influenciados por el historicismo, la Paleografía y la Diplomática, marcando un grave desequilibrio con el tratamiento de archivos de gestión.

Este desequilibrio empezará a ser superado a partir de la 2ª Guerra Mundial por la “creciente integración de la archivística en las tecnologías y los nuevos soportes, y por la necesidad de poner orden a un imparable crecimiento de la burocracia y la producción documental” (Alberch, 2003: 20). Será éste el período a partir del cual la archivística cohesionará los dos ámbitos a partir de la concepción global de la gestión de los documentos (conocida como Records management) desde su origen en las oficinas productoras, hasta su ingreso (o no) en las instituciones archivísticas a partir de tender a consolidar los principios de la profesión, internacionalizándolos y homologándolos. Para ello, será crucial el papel jugado por el Consejo Internacional de Archivos (ICA), en tanto “organización profesional de la comunidad de archivos, dedicada a promover la conservación, desarrollo y utilización del patrimonio mundial de los archivos. Reúne a los responsables de archivos nacionales, asociaciones profesionales de archivistas, archivos locales, regionales y archivos de otras organizaciones, así como archivistas independientes”<sup>12</sup>.

Sintetizando, al día de hoy “la Archivística posee un núcleo específico de técnicas y procedimientos, pero, a la vez, bebe de las fuentes del derecho administrativo, el régimen jurídico y la historia general y de las instituciones” (Alberch, 2003:21) y es la disciplina que permite organizar en forma eficiente la producción documental de las instituciones (y personas) teniendo como objetivo asegurar su preservación y accesibilidad. Y cuando se trata de la producción documental estatal, es necesario recordar que los archivos son esenciales para un buen gobierno, ya que “gracias a ellos los gobiernos pueden rendir cuentas y demostrar su capacidad para promover la democracia. Una política de buena administración de los documentos y los archivos permite que un país comprenda el ‘quién, cuándo, cómo y por qué’ de las acciones de un gobierno. Hace posible el respeto de los derechos del hombre y permite que el gobierno pueda explicar y defender sus acciones. El archivar adecuadamente es, también, garantía de un gobierno eficaz. Pero archivar adecuadamente es un proceso difícil”<sup>13</sup>.

---

<sup>12</sup> Actualmente el ICA tiene “más de 1.400 asociados en más 190 países y territorios, por lo que tiene un carácter verdaderamente internacional. Es una organización no gubernamental, lo cual significa que se mantiene independiente de los avatares o procesos políticos y que sus socios incluyen a personas e instituciones públicas y privadas. El ICA trabaja en estrecha colaboración con las organizaciones intergubernamentales tales como la UNESCO y el ICCROM. También está vinculada a otras organizaciones no gubernamentales”. En <http://www.ica.org/6365/welcome/espao1.html>

<sup>13</sup> Sobre este consultar el sitio del ICA: <http://www.ica.org/6365/welcome/espao1.html>



Los archivos custodian decisiones, actuaciones y memoria. Los archivos conservan un patrimonio único e irremplazable que se transmite de generación en generación. Los documentos son gestionados en los archivos desde su origen para preservar su valor y su significado.

Los documentos son fuentes fiables de información que garantizan la seguridad y la transparencia de las actuaciones administrativas. Juegan un papel esencial en el desarrollo de la sociedad contribuyendo a la constitución y salvaguarda de la memoria individual y colectiva. El libre acceso a los archivos enriquece nuestro conocimiento de la sociedad, promueve la democracia, protege los derechos de los ciudadanos y mejora la calidad de vida.

Por ello, nosotros reconocemos:

- el carácter único de los archivos como fieles testimonios de las actividades administrativas, culturales e intelectuales y como reflejo de la evolución de las sociedades;
- el carácter esencial de los archivos para garantizar una gestión eficaz, responsable y transparente, para proteger los derechos de los ciudadanos, asegurar la memoria individual y colectiva y para comprender el pasado, documentar el presente para preparar el futuro;
- la diversidad de los archivos para dejar constancia del conjunto de actividades de la humanidad;
- la multiplicidad de soportes en los que los documentos son creados y conservados: papel, audiovisual, digital y otros de cualquier naturaleza;
- el papel de los archiveros, profesionales cualificados, con formación inicial y continuada, sirven a la sociedad garantizando el proceso de producción de los documentos, su selección y su conservación para facilitar su uso;
- la responsabilidad de todos -ciudadanos, gestores y responsables públicos, propietarios y/o custodios de archivos públicos y privados, archiveros y otros profesionales del campo de la información- en la gestión de los archivos.

Por lo tanto nos comprometemos a trabajar conjuntamente para que:

- se adopten y se apliquen políticas y normas legales en materia de archivos;
- todos los organismos públicos o privados que producen y utilizan documentos en el ejercicio de sus actividades valoren y ejerzan eficazmente la gestión de sus archivos;
- se doten los recursos adecuados para asegurar la correcta gestión de los archivos, incluyendo profesionales debidamente cualificados;
- los archivos sean gestionados y conservados en condiciones que aseguren su autenticidad, fiabilidad, integridad y uso;
- los archivos sean accesibles a todos, respetando las leyes sobre esta materia y las relativas a los derechos de las personas, de los creadores, de los propietarios y de los usuarios;
- los archivos sean utilizados para contribuir al desarrollo de la responsabilidad de los ciudadanos.

En la Conferencia General, 36ª reunión, de París 2011 UNESCO aprobada la Declaración Universal de los Archivos, adoptada por el ICA en 2010, e invitaba a los Estados Miembros a aprobarla y a tener en cuenta sus principios al diseñar estrategias y programas en el futuro.

#### 4. Los procedimientos administrativos

Habiendo definido entonces qué son y para qué sirven los archivos, es necesario ahora abordar qué hay en los archivos y cómo puede buscarse.

Anteriormente señalábamos la diferencia entre información y documento especificando que en el documento encontramos la información plasmada en un soporte durable. Las instituciones, en su accionar cotidiano, generan una gran cantidad de documentos que permiten el desarrollo de sus misiones y funciones específicas o que facilitan y sustentan esa tarea. La forma que adopta la generación de esos documentos no es azarosa, ni casual. Suele estar regida por normas que establecen la manera en la que han de realizarse los procedimientos administrativos: “Definimos al procedimiento administrativo como la parte del derecho administrativo que estudia las reglas y principios que rigen la intervención de los interesados en la preparación e impugnación de la voluntad administrativa. Estudia por lo tanto la participación y defensa de los interesados (un particular, un funcionario o una



autoridad pública; una persona jurídica, por ejemplo una asociación de vecinos, usuarios, interesados o administrados) en todas las etapas de la preparación de la voluntad administrativa (sea de tipo individual como general; en este último caso es específicamente el procedimiento de audiencia pública el que debe también seguirse, sin perjuicio del trámite administrativo corriente) y desde luego, cómo debe ser la tramitación administrativa en todo lo que se refiere a la defensa, participación e intervención de dichos interesados. Estudia en particular la defensa de los interesados y como lógica consecuencia de ello la impugnación de los actos y procedimientos administrativos por parte de éstos; se ocupa pues de los recursos, reclamaciones y denuncias administrativas: sus condiciones formales de procedencia, el trámite que debe dárseles, los problemas que su tramitación puede originar y cómo y por quién deben ser resueltos; pero no estudia cómo deben ser resueltos todos los problemas de fondo que dichos recursos, etc., puedan plantear, salvo que estén íntimamente ligados a un problema procedimental” (Gordillo, 2009:271).

Es decir, un procedimiento administrativo implica el desarrollo formal de las acciones que se requieren para concretar la intervención administrativa necesaria para la realización de un determinado objetivo. Su propósito es la concreción de un acto de carácter administrativo y para ello deben respetarse etapas y pasos formales que otorgan garantías a los ciudadanos. Esta garantía está regida y controlada por el ordenamiento jurídico y por la seguridad de que la información puede ser conocida y controlada por todos los individuos. Esto garantiza que la actuación administrativa no sea arbitraria ni discrecional, y para ello se apoya en cuatro principios que otorgan las bases y criterios para la correcta realización del procedimiento: principio de unidad, principio de contradicción, principio de imparcialidad y principio de oficialidad<sup>14</sup>.

Estos procedimientos administrativos, regulados por normas, están formados por distintos tipos de trámites. En los países que tienen regulado de alguna manera el derecho de acceso a la información, es frecuente que un alto porcentaje de las respuestas negativas a las solicitudes de información se relacione con la manera en que se realizó el pedido, la forma que adoptó la pregunta. Y al realizar esta afirmación no nos esta-

---

<sup>14</sup> Principio de Unidad: El procedimiento es un único proceso que tiene un comienzo y fin. Todos los procedimientos deben resolverse independientemente de la forma de inicio y, asimismo, deben ser notificados.

Principio de Contradicción: La resolución del procedimiento se basa en los hechos y en los fundamentos de derecho, esto se consigue a través de la comprobación de los hechos, a través de las pruebas. En general, pueden acreditarse los hechos por cualquier medio admisible de derecho.

Principio de imparcialidad: La administración en su actuación será imparcial, sin someterse a favoritismo o enemistades. Los funcionarios deben mantenerse al margen (abstención) si poseen interés personal en el asunto, son familiares o tienen un vínculo de amistad/enemistad manifiesta, o por ser testigos del procedimiento en cuestión; si no lo hicieran cabe la recusación de parte del interesado.

Principio de oficialidad: El procedimiento debe ser impulsado de oficio en todos sus trámites. La administración tiene la obligación y responsabilidad de dirigir el procedimiento, ordenando que se practique todas las diligencias necesarias para dictar la resolución. Es responsabilidad de tramitar el procedimiento a los titulares del órgano y el personal que esté a su cargo.

mos refiriendo a que un funcionario se niegue a brindar información por cuestiones de forma, ya que uno de los principios básicos del derecho administrativo que luego recoge la tematización del derecho a saber es el principio de informalismo a favor del administrado. Nos estamos refiriendo a la forma que adopta la pregunta en relación al contenido de lo que se está preguntando. Muchas veces he escuchado a periodistas afirmar que, pasado un tiempo, han aprendido a preguntar y han obtenido mejores resultados, el citado “tienen que besar muchos pedidos de información hasta dar con su príncipe” (Rosembaun, 2004, citado en Bertoni, 2011:28). Como señalamos anteriormente, los inconvenientes pueden relacionarse con estar solicitando información en una institución que no maneja esas funciones, que la solicitud no sea inteligible, que la información solicitada no sea registrada de esa forma en los documentos, etc.

Esto sucede con mayor frecuencia en los lugares donde no se han creado áreas dedicadas a mediar entre los ciudadanos y las áreas de administración (como las oficinas de acceso a la información) que se dedican específicamente a ser traductores y/o guías. Incluso en algunos países las oficinas de acceso pueden transformarse en verdaderos centros de información que interpretan la pregunta, identifican los circuitos administrativos por donde circula esa información, la recolectan, la compilan y la entregan procesada. En otros países, el derecho de acceso puede estar sólo implementado a partir de establecer su existencia y de regular obligaciones para la Administración, plazos de respuesta y excepciones posibles. Para esos casos, resulta casi imprescindible conocer la forma en que la Administración genera, procesa y accede a la información.

## **5. Pensar la producción documental**

Cuando definíamos documento de archivo en contraposición a otros tipos de documentos afirmábamos que un documento de archivo es el testimonio de la actividad desarrollada por una persona física o jurídica, pública o privada cuyas características particulares son: originalidad, organicidad y carácter seriado.

Estas son las características de cualquier documento producido por la administración en el desarrollo de sus actividades. Según Schelleberg (1961) son orgánicos, en tanto fueron producidos por una institución o persona en el desarrollo de determinada actividad; exclusivos, la información que contienen probablemente no se encuentre en otro documento con idéntica extensión e intensidad; seriados, si bien son únicos en tanto la información que contienen al ser el reflejo de una actividad normada se forman serie de documentos; e interrelacionados ya que por principio general las piezas aisladas (documentos sueltos) no tienen sentido o tienen muy poco, su razón de ser viene dada por su pertenencia a un conjunto y a las relaciones establecidas entre sí.

Otras características definitorias del documento de archivo, y que brindan los re-

quisitos para pensar el soporte electrónico tal como señala Cruz Mundet (2011), son:

**a.** La autenticidad: el documento puede probar que es lo que pretende ser, que ha sido creado o enviado por la persona que se presume en el tiempo presumido.

**b.** La fiabilidad: sus contenidos son fidedignos, pueden ser creídos como una representación exacta y completa de las transacciones, actividades o hechos de los cuales dan fe y seguridad, así durante su desarrollo, como en transacciones o acciones futuras.

**c.** La integridad: está completo e inalterado, mantiene sus caracteres externos e internos

**d.** La manejabilidad: es accesible, puede ser localizado, recuperado, presentado e interpretado.

Cada documento corresponde a un determinado tipo documental. Un tipo documental está formado por documentos que poseen los mismos caracteres externos e internos. Los caracteres externos son aquellos que se desprenden del formato externo, del soporte del documento, de su estructura física y son:

**a.** Clase: está determinada por el procedimiento empleado para transmitir la información. Pueden ser textuales (transmiten la información mediante texto escrito, sea manuscrito, mecanografiado o impreso), iconográficos (emplean imagen, símbolos, signos no textuales, colores, etc., para representar la información como los mapas, planos, dibujos, fotografías, diapositivas, transparencias, micro formas, etc.), sonoros (permiten grabar y reproducir cualquier sonido, casi siempre palabras, en el caso de los archivos tales como discos, cintas magnéticas, discos compactos, etc.), audiovisuales (combinan la imagen en movimiento y el sonido, aunque los primeros ejemplos carecían de este último aspecto, como los filmes, las cintas de video, los videodiscos, etc.), electrónicos o informáticos (son los generados en el entorno de las computadoras tales como fichas perforadoras, cintas magnéticas, diskettes, CDROM, etc.)

**b.** Tipo: caracterización que va más allá de lo meramente físico o externo por cuanto revela tanto el contenido como su estructuración en el documento, y deriva de la acción representada por el mismo, según la estructura física se determina su tipología (personales, judiciales, gubernamentales, etc.)

**c.** Formato: modo en el que se reúnen, agrupan, los documentos físicamente para su guarda (pueden ser volúmenes encuadernados, expedientes, etc.)

**d.** Cantidad: se refiere al número de unidades. Puede estar indicada en volúmenes, legajos, documentos o metros lineales.

**e.** Forma, carácter o tradición documental: es la condición de original o copia y sus distintas variantes tales como copia simple, certificada que puede ser mecanografiada, fotocopia, microfilm, digitalización, etc.

Los caracteres internos: son los que se encuentran en el contenido del documento como:

**a.** Entidad productora: autor del documento, puede ser una persona o una institución, o una persona en nombre de una institución.

**b.** Orígenes funcionales: razón de su origen, la función, la actividad y el trámite

por los que ha sido realizado.

**c.** Fecha y lugar de producción: o data tópica y crónica, los sitúa en el tiempo y en el espacio.

**d.** Contenido: asunto o tema del que trata el documento, la información que contiene puede estar dada en forma intensiva (sobre un asunto concreto se brinda mucha información, ej.: sumario, historia clínica), extensiva (cuando se dice muy poco de muchos, ej. censo), diversificada (combina ambas formas).

Los documentos que poseen los mismos caracteres externos y la misma forma de presentación de los caracteres internos forman los tipos documentales (ej. planillas de asistencia, memorándums, decretos, etc.). Los tipos documentales pueden ser simples (cuando están formados por un solo tipo) o compuestos (formado por varios tipos documentales) como por ejemplo el expediente.

El siguiente agrupamiento es la serie documental, que está formada por documentación generada para el cumplimiento de una función o actividad determinada a partir de un trámite homogéneo regulado, generalmente, por un procedimiento administrativo. La serie documental puede ser de un solo tipo documental, o estar compuesta por varios, por ejemplo: los decretos son un tipo documental que forma una serie, se producen en el marco de una normativa para cumplir determinada función y se conservan en forma continuada; pero muchas series están formadas por varios tipos documentales, como puede ser la serie creación de escuelas del Consejo Nacional de Educación.

La identificación de las series documentales es la base de la organización archivística, ya que los documentos se tratan, se clasifican y se valoran por series documentales<sup>15</sup>.

Sintetizando y partiendo de lo más simple a lo más complejo, podemos pensar que esos testimonios de las actividades desarrolladas por las instituciones, esas informaciones plasmadas en un soporte que hacen al funcionamiento de las mismas no se “realizan” de cualquier manera sino que responden al establecimiento de pautas. Dichas pautas, establecen los tipos documentales que la institución va a elaborar. Y dichos tipos documentales, se añan (o no) a otros para cumplir una actividad específica, en ese procedimiento se forman series de documentos que se crean para

---

<sup>15</sup> En España podemos encontrar otras definiciones de serie documental que sirven para pensar su clasificación, como ser: “Conjunto de documentos producidos por un sujeto en el desarrollo de una misma actividad administrativa y regulado por la misma norma jurídica y/o de procedimiento” (Diccionario de Terminología archivística); “conjunto de unidades documentales, testimonio continuado de una misma actividad” (Ley 3/1984 de Archivos de Andalucía), “conjunto de documentos producidos en el desarrollo de una misma actividad administrativa y regulado por la misma norma jurídica y de procedimiento; o documentos producidos de manera continuada como resultado de una misma actividad” Ley Foral 12/2007 de Navarra; “conjunto de unidades documentales de tipología similar y producción continuada, generadas como materialización de una misma actividad administrativa, y reflejo documental de los distintos procedimientos o procesos de gestión desarrollados por las administraciones públicas en el ejercicio de sus funciones y competencias” (Ruíz, Cabrera y Rodríguez, 2012).

cumplimentar una actividad. La gran mayoría de la veces esto es regulado por un procedimiento administrativo<sup>16</sup>. Estas series documentales son el sedimento, la razón de una actividad. Una vez que la actividad fue realizada. ¿Qué pasa con los documentos? Una vez finalizado el motivo por el cual fueron creados ¿Deben conservarse? ¿Por qué? ¿Por cuánto tiempo?

## 6. El Ciclo Vital de los documentos

Alrededor de mediados del siglo XX surge en el mundo archivístico la teoría del Ciclo Vital de los Documentos de archivo. Usando como metáfora la vida de un organismo biológico, se plantea que los documentos atraviesan tres edades<sup>17</sup>.

La primera edad es transitada desde que se planifica, mientras se elabora y hasta que cumple la función/objeto para el que fue creado, los documentos se encuentran activos, ya que no ha concluido el trámite que les dio origen. Luego pasan a la segunda edad, cuando ya ha finalizado su trámite pero se mantienen vigentes, se conservan para responder a posibles reclamos administrativos o jurídicos o para servir de antecedente directo a un documento, su guarda en este caso es precaucional. Una vez finalizada esta edad, los documentos pueden desafectarse (eliminarse) o pasar a transitar su tercera edad que es la que transitan los documentos que, al realizarse la evaluación documental, fueron valorados como históricos o permanentes.

Por lo general, la cuestión referida a la valoración y selección documental (eliminación de una documentación y preservación de otra) suele ser un punto que incomoda (y asusta) a quienes no están familiarizados con la temática. Por ello empezaremos por afirmar que la guarda de toda la producción documental es indeseable, tanto por la imposibilidad de contar con los recursos necesarios como por su inutilidad. Entendiendo que los documentos de archivo de valor permanente pertenecen a un todo orgánico y que son creados no para ser leídos por los historiadores sino como parte de

---

<sup>16</sup> Excepcionalmente puede suceder que algún trámite se realice en función sólo de prácticas administrativas corrientes, lo que se denomina tramitación cotidiana.

<sup>17</sup> A fines de la década de 1990 surgió en Australia, como crítica a este planteo, la teoría del record continuum. En la misma se plantea la necesidad de no pensar en la vida del documento de archivo en función de compartimentos estancos ya que no existen etapas separadas en la vida de los documentos sino que es una continuidad y, en consecuencia, la gestión de los documentos debe ser contemplada como un proceso continuado (los documentos no deberían caracterizarse en forma excluyente como prueba o memoria). Esta mirada se presenta como una filosofía que pretende ir más allá de la archivística tradicional en sus planteamientos respecto a la gestión de documentos adoptando un enfoque más integral, su foco está puesto en los cambios que implica la incorporación del documento electrónico en la administración. Si bien es interesante, nos parece importante introducir primero la idea del ciclo vital para poder pensar el problema que queremos presentar. Para profundizar sobre esto puede verse: <http://www.infotech.monash.edu.au/research/groups/rcrg/publications/recordscontinuum-fupp1.html> (última visita 5 de febrero 2013).

un procedimiento administrativo, la disposición final archivística se resuelve a partir de un proceso de evaluación documental en el cual deben primar los valores de las series documentales por sobre el simple paso del tiempo.

Éste es uno de los procedimientos más delicados de la disciplina y sería ingenuo plantearla como un método aséptico y extraño a las relaciones de poder. Llevarla a cabo mediante un procedimiento establecido brinda la posibilidad de dejar abiertas al futuro puertas de intervención y reinterpretación hermenéutica que una selección por fuera de la disciplina no permite.

En primer lugar, el proceso de evaluación documental es recomendado que sea llevado a cabo por una comisión interdisciplinaria que esté en condiciones de apreciar los distintos valores de los documentos, la cual se forma al interior del organismo productor y tiene por finalidad establecer las tablas de plazos de guarda de la documentación<sup>18</sup>.

La selección documental se realiza, en primera instancia, diferenciando la documentación facilitativa (aquella que colabora con el funcionamiento de la organización) de la sustantiva (aquella que le da sentido a la organización) y teniendo en cuenta el ciclo vital de los documentos. Se considera que los documentos poseen un valor primario (que es aquel que va unido a la finalidad inmediata por la que la institución ha producido el documento) mientras transitan la primera y segunda edad.

El valor primario puede ser: administrativo (el que posee un documento para la administración de origen en tanto engendre derechos y obligaciones y sirva de garantía para justificar situaciones y hechos); informativo (el que sirve de referencia para la elaboración o reconstrucción de cualquier actividad de la administración y que también puede ser testimonio de la memoria colectiva); fiscal y contable (el que tienen los documentos que pueden servir de explicación o justificación de operaciones destinadas al control presupuestario o de testimonio del cumplimiento de obligaciones tributarias) y legal-jurídico (del que se derivan derechos u obligaciones legales regulados por el derecho común o como testimonio ante la ley).

En cambio, el valor secundario es el que poseen los documentos que transitarán la tercera edad y surge de apreciaciones que no son la propia finalidad administrativa del documento. Éste puede ser evidencial (utilidad permanente en virtud de su relación con derechos imprescriptibles de las personas físicas o morales), testimonial (utilidad permanente porque refleja la evolución del organismo administrativo que los creó) e informativo histórico (utilidad permanente por aportar datos únicos y sustanciales para la investigación y el estudio de cualquier campo del saber).

La tarea de selección se realiza evaluando y estableciendo plazos para los valores

---

<sup>18</sup> En la Argentina, los organismos de la Administración Pública Nacional están bajo el imperio del decreto 1571/81 en esta materia. Sobre la cuestión normativa puede verse el texto de María Julia Scarensi en esta misma publicación.

primarios y secundarios de cada serie documental y no de cada unidad documental. La documentación que ha cumplido sus plazos primarios de guarda y no posee valor secundario o histórico puede ser eliminada.

El proceso no implica tan sólo la destrucción lisa y llana de la documentación, incluye la elaboración de instrumentos que den cuenta para las generaciones futuras de las series desafectadas, la descripción de las mismas, las fechas extremas y el criterio utilizado para decidir su destrucción. Pensando en el Archivo histórico esto se basa en la idea de que no se puede conservar todo (resabio positivista) y no podemos saber qué interesará en el futuro a los investigadores, pero podemos proveerle los elementos necesarios que les permita saber qué documentos no podrán encontrar y por qué. Pensando en la Administración, es la forma más eficiente de dedicar los recursos a aquello que debe preservarse, en vez de repartirlos en la guarda de documentación “mezclada” entre la que no es necesario preservar y la que sí.

En términos esquemáticos, el Ciclo de Vida de los documentos podría presentarse así<sup>19</sup>

| Edad                        | 1º Edad   | 2º Edad   | 3º Edad   |
|-----------------------------|---|---|---|
| Valor                       | Primario (administrativo)                                       | Primario (fiscal y/o contable, legal y/o jurídico, informativo)   | Secundario (evidencial, testimonial, informativo histórico)                     |
| Plazo / Tiempo de vigencia  | Hasta la finalización del trámite                               | Plazo precaucional (establecido con los procedimientos del decreto 1571/81 para la Administración Pública Nacional) | Permanente  |
| Depósito                    | Archivo de gestión u oficina*                                   | Archivo Central /Intermedio*  | Archivo Histórico*  |
| Usuario                     | Administración, afectados directos (y acceso a la información)* | Administración, afectados directos (y acceso a la información)*   | Investigadores. Administración, afectados directos (y acceso a la información)* |
| Instrumentos de descripción | Fichas, libro de registro, Base de datos*                       | Fichas, libro de registro, Base de datos*   | Guías, descripciones generales, inventarios, catálogos*                         |

<sup>19</sup> Los puntos marcados con asterisco son las cuestiones que vienen siendo menos eficientes de diferenciar desde la mirada del documento electrónico y desde revisar la categoría de usuarios a partir de incorporar el principio de acceso a la información y transparencia administrativa. Por ello es enmendada desde la perspectiva de la Archivística Integrada, la cual insiste en la necesidad de abarcar el tratamiento de los documentos desde sus orígenes en el proceso administrativo hasta su conservación definitiva, lo que implica “aglutinar el ciclo de vida, base del Record management; el análisis de las necesidades de las administraciones, el establecimiento de un calendario de conservación, el diseño racional de los documentos, la protección de los documentos esenciales, la organización y el tratamiento de los documentos, y su eliminación o transferencia a los archivos históricos para su conservación definitiva” (Cruz Mundet, 2011:23)

## 7. La accesibilidad documental

Puede parecer de más señalar que la mera existencia física de documentos que contengan información no garantiza el acceso a la misma. Pero mucho peor que la denegatoria al acceso, es no entender el por qué. Poder estructurar las limitaciones a la accesibilidad documental sistematizadamente nos permite entender si esa limitación es temporal o definitiva; producto de una decisión amparada en el derecho o arbitraria; si está en nuestras manos colaborar con su reversión o si es inmodificable; si hay instancias de revisión a las cuales acudir; si hay parte de esa información a la que sí se debería poder acceder, etc.

Como señaláramos anteriormente, para que un archivo (sea éste el de oficina, el central o el histórico) pueda cumplir sus principales funciones -salvaguardar los documentos para la historia de la sociedad, para el desarrollo institucional y para el sostén documental de los derechos de los y las ciudadanas- debe poseer determinadas condiciones de accesibilidad. Éstas pueden dividirse en dos categorías: las de orden práctico y las de orden legal o jurídico (Duchein, 1983).

### 7.1 Accesibilidad de orden práctico

Las condiciones de accesibilidad de orden práctico giran alrededor de la posibilidad de conservación física de los documentos, la existencia de repositorios, servicios y equipamiento en los archivos, la organización y el respeto de los fondos documentales, la asignación de medios económicos y de personal, la elaboración de instrumentos de descripción y auxiliares, la difusión (de archivos, documentos y descriptores), la posibilidad de realizar reprografías para evitar la excesiva manipulación de los originales, la existencia de maquinaria adecuada para la lectura de documentos audiovisuales o informatizados, etc.

#### a. Conservación física de los documentos

La primera condición fundamental para poder acceder a la información que preservan los documentos es asegurar la conservación física de los mismos. Esto implica tanto garantizar que la documentación se encuentre en un espacio adecuado donde no corra riesgos de deterioro, como restaurar la que ha sido dañada así como informar la que ha sido eliminada<sup>20</sup>. Si esto no ha sido contemplado, difícilmente pueda reconstruirse la información. Este punto, que puede parecer tan obvio, debe ser tenido en cuenta en el largo plazo. Suele suceder que para ahorrar espacio, para asegurar el acceso más rápido a la información o para crear centros de información modernos se digitalizan documentos que originalmente estaban en otro soporte. En estos casos es necesario garantizar

---

<sup>20</sup> Ver sección correspondiente al tema en el documento.



las condiciones de preservación del original. En el caso de documentos electrónicos, la preservación a largo plazo requiere de una planificación que incluya asegurar la autenticidad, fiabilidad, integridad y manejabilidad del soporte<sup>21</sup>.

**b. Existencia de repositorios, servicios y equipamiento en los archivos**

La siguiente condición es asegurar el espacio en las condiciones adecuadas para que esos documentos se preserven. El depósito, las estanterías y cajas si es documentación en soporte papel; el depósito, el hardware y el software si es documento electrónico. También implica las salas de consulta donde los usuarios puedan acceder a la información (ya sea una sala física o un espacio en la web) con el mobiliario adecuado con establecimiento de días y horarios de consulta. Parece una obviedad, pero hay muchos archivos que no atienden al público todos los días laborables, y uno debe recurrir en varias oportunidades hasta “dar” con la “persona” que le va a “abrir” el archivo, así como hay archivos donde no hay salas y el usuario es atendido en el mismo depósito, o donde hay salas pero que no cuentan con mesas ni sillas. Asegurar un horario concreto y fijo de atención a usuarios en las condiciones que se puedan, sacando turno o sin sacar turno, pero brindándole a la ciudadanía la posibilidad de poder consultar en las mejores condiciones posibles los documentos.

**c. Organización y el respeto de los fondos documentales**

Como señalábamos anteriormente, el respeto por el principio de procedencia, orden original e integridad resultan clave a la hora de garantizar el acceso a la información, ya que ésta puede ir más allá de la información literal que contiene cada documento. Determinados asuntos pueden comprenderse mejor si se compara la información que contiene un documento con la que contienen otros de su misma serie, u otros de su mismo fondo. Mantener la integridad de los fondos documentales y organizar la documentación a partir de realizar una clasificación (tarea intelectual) de los mismos que refleje la estructura en la que fueron producidos los documentos y un ordenamiento (tarea física) que respete el orden en que fueron producidos los documentos es permitir el acceso a más información sobre los mismos.

**d. Asignación de medios económicos y de personal**

Sin medios económicos para sostener el área, la información se encontrará en condiciones pero sin posibilidades de acceso. Sin personal calificado para realizar las tareas anteriormente mencionadas, tampoco. Uno de los inconvenientes que suelen detectarse a la hora de evaluar el nivel de accesibilidad de un archivo es la ausencia de personal calificado. Desde personal castigado hasta la existencia de sólo personal de ordenanza. No se puede pensar una política de acceso a la información sin revalorizar el lugar del archivo en la institución y esto implica tanto su lugar en el organigrama como el porcentaje de presupuesto que se le asigna y la cantidad y calidad de personal.

---

<sup>21</sup> Ver sección correspondiente al tema en el documento.

**e. Elaboración de instrumentos de descripción y auxiliares**

Si todos los requisitos previos se cumplen, pero no se sabe qué tipo de información hay en los documentos, el acceso se ve obstaculizado una vez más. Si no se sabe qué hay, o se sabe sólo en términos muy generales, el usuario deberá revisar una gran cantidad de documentación para ver de qué se trata o para encontrar lo que está buscando. Por lo tanto, es imprescindible que se elaboren instrumentos de descripción. En los archivos históricos, los mismos deben realizarse desde lo general a lo particular, y la planificación de dicha tarea se realiza en función de la cantidad de recursos con los que se cuenta de manera de ir facilitando la tarea de mediación entre el investigador y la documentación. La archivística define la descripción como la tarea que engloba actividades para elaborar instrumentos que facilitan el acceso a los fondos en general y a los documentos en particular. En un archivo, el primer instrumento de descripción que debe encontrarse es la descripción general de fondo (o de cada uno de los fondos si se preservan varios). Luego, una forma esquemática de saber qué hay es el cuadro de clasificación. La relación entre la producción documental y su contexto de producción se pone de manifiesto en el cuadro de clasificación. En él se ve reflejada la estructura orgánica funcional del organismo productor y su relación con la producción documental en un formato simple. Luego, pueden elaborarse inventarios de menor o mayor nivel de profundidad. Este mismo esquema puede pensarse para los archivos administrativos. El inventario documento por documento suele ser la base de datos con las que cuentan las mesas de entradas para seguir los trámites que se realizan vía expediente. Si esa base de datos, sumada a una descripción general de la documentación que se puede encontrar, fuesen de acceso público se estaría alcanzando un punto muy alto de transparencia administrativa.

**f. Difusión**

Es importante, y a veces es indispensable, que se difundan los archivos, los instrumentos de descripción y hasta los documentos. Si la documentación no tiene problemas de acceso, pero nadie conoce su existencia, difícilmente se pueda consultar. Publicar información de referencia sobre Archivos, fondos documentales, formas de acceso y recomendaciones para cruzar información en páginas web, lo que significa: crear centros de información y referencia, es quizás una de las mejores maneras efectivizar la transparencia proactiva.

**g.** Posibilidad de realizar reprografías para evitar la excesiva manipulación de los originales

Permitir la realización de copias del material, en particular en la actualidad donde el acceso a la máquinas de fotos digitales está tan generalizado, es una forma de facilitar el acceso y de asegurar la preservación de los soportes originales.

**h.** Existencia de maquinaria adecuada para la lectura de documentos audiovisuales o informatizados.

Por último, la existencia de maquinaria para la lectura de documentos que no son

legibles por sí mismos. Se han encontrado casos en donde se microfilma o digitaliza una documentación, o sólo se posee en esos soportes pero no se asegura el presupuesto necesario para garantizar la existencia de la maquinaria adecuada para su lectura. Si estamos trabajando con documentos electrónicos, este ítem pasa al primer lugar de la lista.

## 7.2 Accesibilidad de orden legal

La condición de accesibilidad de orden legal está referida a la normativa que clasifica los documentos permitiendo o negando su consulta. Siendo que hay un trabajo que específicamente aborda esta temática<sup>22</sup> solo se dejaron asentadas cuestiones mínimas.

En los países con régimen democrático donde el derecho a la libre información ciudadana se supone garantizada, la limitación al mismo se considera una excepción y se realiza en referencia a la necesidad de proteger la seguridad del Estado y sus relaciones multilaterales, el respeto a la vida privada (protección de los datos personales y sensibles), la propiedad intelectual, el secreto industrial y comercial y el derecho a la propiedad privada de los dueños de archivos. Sin embargo, estas mismas limitaciones deben cumplir con determinados requisitos para evitar la discrecionalidad en la reserva injustificada de información. Nos referiremos particularmente a los dos primeros casos.

De todas las limitaciones legales al acceso de información, la clasificación de documentos como secretos, confidenciales o reservados en función de la necesidad de proteger la seguridad del Estado es la más frecuente e, intuimos, que la mayoritaria. Como el tema es profundamente abordado en el texto Seguridad Nacional y Acceso a la Información en América Latina (2011) sólo puntualizaremos las cuestiones mínimas que, a la hora de la gestión documental, deberían contemplarse en los Estados de derecho para tender a evitar la utilización discrecional del mismo:

**a.** La clasificación de la documentación debe estar regulada por normas públicas que se manejen en función de determinados principios, a saber.

**b.** Establecer en forma clara el procedimiento de restricción a la consulta de los documentos clasificados.

**c.** Criterios a utilizarse y categorías de información. Presentar una lista lo más detallada posible de descripción del tipo de documentación que no estará disponible hasta después del plazo determinado. Esta clasificación es más fácil de realizar si se utiliza el concepto de serie documental.

**d.** Determinación de plazos y establecimiento de períodos de desclasificación y acceso público en caso de ser documentación que será desafectada, plazos que deberían operar en forma automática.

**e.** Asignación de responsabilidad por la correcta aplicación de la normativa, y

---

<sup>22</sup> Ver documento de María Julia Scarensi en esta misma publicación.

registro de la misma, con cargo y nombre, en los documentos.

**f.** Realización de instrumentos de descripción de carácter público de la documentación clasificada que permitan cuantificar y localizar la información aunque la misma no pueda ser desclasificada.

El derecho a la privacidad suele ser otra de las limitaciones frecuentes a la hora de acceder a la información. La limitación de acceso a documentación se da en torno a aquella que contiene información personal y/o sensible. Habiendo sido abordada la problemática relación entre acceso a la información y datos personales en Torres (2012) no abordaremos aquí las discusiones conceptuales referentes a este punto sino sólo las cuestiones que deberían establecerse en forma clara a la hora de gestionar la información.

**a.** La protección de los datos personales y de datos personales de carácter sensible deben estar regulados por normas públicas.

**b.** La definición de datos personales y de datos personales de carácter sensible deben estar claramente establecidas y sujetas a “revisión social”.

**c.** Es deseable que se establezcan modelos de gestión documental que, al igual que la documentación clasificada, identifique las series documentales y (en su interior) los tipos documentales que tienen este tipo de información.

**d.** Debería tenerse en cuenta el Ciclo Vital de los Documentos para establecer los plazos de acceso a los documentos.

**e.** Deberían poder distinguirse regímenes diferenciados para la documentación generada antes de la sanción de la normativa, y si se produjeron, antes del cambio en los procedimientos administrativos ya que luego de eso se pueden establecer criterios para informar a la ciudadanía y hasta solicitar consentimiento para la consulta a la hora de obtener la información.

**f.** La existencia de datos personales o sensibles no puede ser condición suficiente para la desafectación de documentación.

**g.** Deben poder establecerse protocolos donde se distingan las instancias de acceso, consulta y difusión de datos e implementar políticas de responsabilidad de parte de los usuarios.

Resumiendo, las condiciones de accesibilidad a la documentación pueden dividirse para su análisis en las de orden práctico y las de orden legal. Sin embargo, para poder ser resueltas en forma eficiente es necesaria que sean abordadas en forma integral a partir de una política de gestión documental. La misma debe incluir los elementos ya mencionados y en particular la realización de las tareas archivísticas de identificación, clasificación, descripción y valoración de series documentales de manera tal de tener elaboradas (y brindar al acceso público) la identificación de funciones, procedimiento administrativo y (específicamente) tipo de trámite –serie- y tipos documentales que contiene.

Esto permite que los documentos que deban ser clasificados por cuestiones de seguridad o por poseer datos personales y de datos personales de carácter sensible cuenten con las descripciones que permitan hacer conocer a la ciudadanía el tipo de documentación que está fuera de su conocimiento, así como el establecimiento de plazos para su apertura y establecimiento y difusión de períodos de consulta para documentación que será desafectada. En síntesis, la importancia de una buena gestión documental -planificada desde antes de la creación de cada documento y hasta su disposición final- reside en que permite identificar las series documentales y eso facilita:

**a.** Saber con anterioridad a su elaboración qué series documentales serán clasificadas o tendrán datos sensibles, de manera tal de prever plazos de acceso, posibles aperturas al acceso de determinados tipos documentales mientras otros se mantienen reservados, plazos de eliminación o transferencia al histórico.

**b.** Armar descripciones que puedan ser utilizadas a lo largo de todo el ciclo vital y que sean accesibles vía web para favorecer la transparencia proactiva<sup>23</sup>. Estas descripciones también deben incluir las series que se encuentran exceptuadas temporalmente de acceso.

Asimismo, estas cuestiones están dando por sentado que es necesario poder diferenciar las políticas de accesibilidad archivística, de los programas de mejora del acceso a la información. Si bien entendemos que no puede haber política de acceso sin política archivística, la realidad es que se vienen detectando casos donde se intentan instaurar programas de acceso basados en la creación de Centros de Documentación o Centros de Información y/o Referencia sin la correspondiente política de preservación y acceso a los archivos. Un caso paradigmático es el que existe en relación al acceso a información relacionada con violaciones a los Derechos Humanos. En varios países se han detectado programas de creación de Centros de documentación (a los que suele denominarse “archivos de memoria”) conformados por documentos de archivo originales que pasan a perder su información contextual y su principio de integridad respecto al fondo documental al que pertenecían. De esta forma, en un intento por asegurar el acceso y preservar la memoria, termina sucediendo que se crean repertorios de información donde la memoria es congelada<sup>24</sup>. Otro caso es el que puede encontrarse en la creación de oficinas de información que no pueden asegurar el acceso a la misma debido a las limitaciones de orden práctico que encuentran para acceder a los archivos. Por ello es que, insistimos, no es posible realizar una política de acceso efectiva sin una política archivística integral.

---

<sup>23</sup> Es la obligación de los organismos públicos de publicar y dar a conocer la información sobre sus actividades, presupuestos y políticas.

<sup>24</sup> Sobre este tema puede verse el documento elaborado por Mariana Nazar (Nazar, 2012).

## 8. La accesibilidad documental en Argentina

En Argentina, el derecho de acceso a la información pública se encuentra reconocido en la Constitución Nacional. Y si bien desde hace más de 10 años, se vienen presentando proyectos de ley nacional para regular el derecho aún no se logra instalar el suficiente consenso en el Parlamento para obtener la aprobación, pero se cuenta con el Decreto 1172/03 de Transparencia y Acceso a la Información Pública en el ámbito del Poder Ejecutivo Nacional. Por otro lado, de las 23 provincias que tiene el país, 12 tienen reconocido dicho derecho por ley y 3 más por decreto, así como tiene Ley y Decreto la Ciudad de Buenos Aires<sup>25</sup>.

Así como sucede en gran parte de los países, la regulación del derecho de acceso se enfrenta a los desafíos de la implementación. Como señalara Torres (2012) un aspecto de estos surge de la articulación con el entramado normativo e institucional preexistente y la coordinación con aquellas legislaciones cuyo contenido regula –también– la gestión de la información pública.

Este desafío entraría en la esfera que denominamos anteriormente orden legal: la armonización del derecho a saber y la protección de los datos personales y de la seguridad nacional, así como las contradicciones que puedan presentarse con normativa referida a los procedimientos administrativos y la guarda de la documentación. La ausencia de una política integral de Archivos a nivel nacional en Argentina puede verse reflejada en la contradicción existente en la imposibilidad práctica de dar cabal cumplimiento al marco legal que regula el derecho de acceso a la información pública (Decreto 1172/03). Las formas de resolución que se ponen en práctica para superar estas limitaciones suelen ser específicas y coyunturales. En referencia a la temática que nos ocupa, el mencionado decreto exceptúa del derecho de acceso a la documentación clasificada y a aquella que contenga datos sensibles.

En referencia a las clasificaciones de seguridad, hasta el año 2006 existieron en la Argentina leyes, decretos y una variada cantidad de series documentales producidas por toda la Administración clasificadas como secretas, confidenciales y reservadas. Fue en agosto de ese año que se sancionó la Ley 26.134 dejando sin efecto el carácter secreto o reservado de toda ley que haya sido sancionada con tal condición, se ordenó la publicación de las mencionadas leyes en el Boletín Oficial y se prohibió el dictado de leyes de carácter secreto o reservado. Muy recientemente, en octubre de 2012, por Decreto 2103 se dejó sin efecto, con excepciones, el carácter secreto o reservado de los Decretos y Decisiones Administrativas dictados por el Poder Ejecutivo

---

<sup>25</sup> Un mapa de la normativa mencionada puede verse en <http://blogs.lanacion.com.ar/data/acceso-a-la-informacion-2/el-derecho-de-acceso-a-la-informacion-en-argentina-un-mapa/>

Nacional y por el Jefe de Gabinete de Ministros, respectivamente<sup>26</sup>. Estas medidas han constituido un gran paso en relación a los principios democráticos en materia de clasificación documental.

Sin embargo, siguen existiendo resoluciones ministeriales, expedientes y otras series documentales secretas, confidenciales o reservadas. Una investigación realizada desde el Departamento Archivo Intermedio del Archivo General de la Nación (en adelante AGN-DAI) da cuenta que existe documentación con ese carácter en función de los trabajos realizados con fondos documentales que poseían esas características (Nazar, 2003). El principal problema detectado a la hora de intentar una descripción general de la temática fue que los documentos clasificados estaban regulados, en su mayoría, por normas clasificadas. Actualmente no existe, o es clasificada y por lo tanto para la ciudadanía en general es como si no existiera, una legislación que regule la producción y el Ciclo Vital de la documentación secreta, confidencial y reservada.

En lo que respecta a la protección de datos personales, rige en Argentina la Ley 25.326. Uno de los mayores inconvenientes que presenta, relacionado con que fue proyectada y sancionada con la finalidad principal de proteger aquellos datos relacionados con el tráfico de información, es que designa indistintamente archivo, registro, base o banco de datos. Al no tener en cuenta la especificidad de los documentos originales de archivo, ignorando su posible valor histórico (secundario), esta ley recomienda la destrucción de los mismos una vez finalizada su vigencia administrativa: “los datos deben ser destruidos cuando hayan dejado de ser necesarios o pertinentes a los fines para los cuales hubiesen sido recolectados”<sup>27</sup>. De hecho, consultada por el AGN-DAI la Dirección Nacional de Protección de Datos Personales (en adelante DNPDP) en 2004, en torno a las posibilidades de acceso para los investigadores a una serie (legajos de personal) perteneciente a un fondo documental que poseía datos de carácter personal, la misma respondió que si no se podían disociar los datos para dar a la consulta (dejando explicitado que como regla general los datos no pueden utilizarse para finalidades distintas con aquellas que motivaron su obtención)<sup>28</sup>, deberían arbitrarse las medidas necesarias para eliminar los archivos, bancos o registros que almacenen información<sup>29</sup>.

En ambos casos, clasificación y protección de datos personales, uno de los problemas más graves detectados son los criterios que rigen el funcionamiento de las excepciones, algo que puede explicarse quizás por la ausencia de una legislación na-

---

<sup>26</sup> La excepción refiere a aquellos que, a la fecha, ameriten mantener dicha clasificación de seguridad por razones de defensa nacional, seguridad interior o política exterior; y los relacionados con el conflicto bélico del Atlántico Sur y cualquier otro conflicto de carácter interestatal. Para ello se encomendó a los Ministerios y Secretarías dependientes de la Presidencia de la Nación efectuar el relevamiento de los decretos y decisiones administrativas clasificadas como secreto o reservado.

<sup>27</sup> Ley 25.326, Artículo 4, inciso 7.

<sup>28</sup> Dictamen DNPDP n° 13/04, conclusión inciso d.

<sup>29</sup> Dictamen DNPDP n° 13/04, conclusión inciso g

cional en la materia. Para los Archivos Históricos, se suma la ausencia de plazos, por eso las soluciones coyunturales que se llevan adelante en el AGN consisten, en lo que respecta a documentos clasificados que han sido transferidos, resolverlo solicitando la autorización al organismo productor para darlos a la consulta. Ésta suele efectivizarse en vistas del tiempo transcurrido (la cantidad de años) desde la creación de los documentos. En lo que respecta a la protección de datos personales, entendiendo que no se estaba contemplando la existencia de una disciplina propia para el tratamiento de documentos de archivo, y por tanto, el posible valor secundario de los mismos, en el año 2007 se decidió volver a consultar a la DNPDP. Intentando realizar un trabajo conjunto e interdisciplinario, personal del AGN-DAI se presentó ante dicha Dirección sintetizando la situación, las misiones y funciones del archivo según la ley 15930, los principios básicos de la disciplina archivística (en particular el Ciclo Vital del Documento) y la importancia que para las actuales líneas de investigación tendría el material que estaba fuera de consulta. A partir de este trabajo, se obtuvo el Dictamen de la DNPDP que permite al AGN dar a la consulta el material histórico, comprometiéndolo a los/as usuario/as a disociar la información en caso de requerir publicarla<sup>30</sup>. Sin embargo, para ambos casos sigue rigiendo la Ley 15930 de la que se desprende la caracterización como documento histórico a aquellos que tengan una antigüedad no menor de treinta años. Por lo tanto, si bien se han establecido soluciones de coyuntura ante la ausencia de una política estatal al respecto, las mismas llegan sólo hasta aquellos documentos que ya han cumplido treinta años a partir de su creación y que se encuentran disponibles en el AGN.

Otro de los desafíos de la implementación del derecho de acceso, se relaciona con las condiciones de institucionalización o, en los términos en los que nos estábamos refiriendo, con las condiciones de accesibilidad de orden práctico. Dicha situación en Argentina es de grave debilidad. En gran medida, esto es la herencia de una política de Estado que no ha contemplado la preservación del patrimonio documental desde la gestión y que ha implementado medidas neoliberales durante las décadas '70 y '90 del siglo pasado que generaron gravísimos perjuicios a largo plazo.

Esto puede observarse en varios aspectos, entre otros, en la ausencia de la figura del archivo administrativo en los organigramas de la Administración Pública, los bajos presupuestos que se asignan a las áreas que cumplen la función de Archivo,

---

<sup>30</sup> En el formulario de investigadores los mismos adquieren el compromiso a través de la frase:

“Declaro conocer el reglamento para la consulta de documentos. Asimismo, afirmo que la documentación solicitada será utilizada exclusivamente con fines culturales y que no daré a publicidad los titulares de los datos sensibles (definidos por el art. 2° de la Ley N° 25.326 como “datos personales que revelan origen racial y étnico, opiniones políticas, convicciones religiosas, filosóficas o morales, afiliación sindical e información referente a la salud o a la vida sexual”) a los que eventualmente tenga acceso con motivo del presente trabajo de investigación, disociándolos (art. 4, 7 y 28 de la Ley N° 25.326).”



la ausencia de concursos efectivos y transparentes para sus cargos directivos, la falta de personal capacitado y adecuadamente remunerado y la común idea de que el Archivo es un depósito donde se entremezclan papeles con muebles en desuso y personal castigado. A ello se le suma la escasa difusión de la disciplina Archivística. Si bien en la Argentina existen escuelas que enseñan la profesión y sus programas son reconocidos por el Estado y existen asociaciones que nuclean a esos profesionales en vistas de establecer sistemas de cooperación, no existe el reconocimiento por parte del Estado de esa profesión: o sea, el Estado no establece una ley de incumbencias y credenciales para el trabajo en archivos<sup>31</sup>.

Una encuesta realizada durante el año 2007 en el marco de una investigación sobre formación y capacitación en el ámbito del MERCOSUR<sup>32</sup> realizada en 7 de los 10 Ministerios del PEN, reveló que dentro de la estructura funcional de la Administración Pública Nacional los archivos centrales (o intermedios) prácticamente no existían. El máximo nivel en el que se había llegado a detectar el Archivo, en el caso del Ministerio de Relaciones Exteriores, era el de Proyecto. El hecho de que no haya estructura específica para el área, evidencia la ausencia de una política estatal archivística. Y esa ausencia de política estatal, reflejada tanto en la falta de asignación de presupuesto y personal como de normativa procedimental al respecto, deja un vacío en esta competencia fundamental de la administración que es llenado a partir del voluntarismo de los agentes responsables. El concepto de que el Archivo es un repositorio de información al servicio de la administración y el derecho de los ciudadanos se encontraba frecuentemente ausente. El personal que se encarga de las tareas de archivo suele ser relacionado directamente con las funciones de un ordenanza, de un acarreador de legajos. Por ello en su mayoría se encontraron salarios de los más bajos del escalafón y niveles de formación que se encuentran en el secundario. Se encontraron escasos archivistas titulados y la capacitación archivística se encontraba casi ausente, aunque fue reconocida como una necesidad por el 100% de los encuestados. En los últimos 5 años, esa situación comenzó a modificarse. El desarrollo de proyectos de Archivo en distintos Ministerios como los de Trabajo, Agricultura, Defensa y Seguridad, la instalación de un programa de capacitación en el AGN y el continuado y creciente trabajo del AGN-DAI en materia de asistencia técnica están marcando la diferencia, aunque la problemática diste de haberse solucionado<sup>33</sup>.

---

<sup>31</sup> Para profundizar esta temática puede verse el documento elaborado por Mariana Nazar (Nazar, 2005)

<sup>32</sup> Informe producido por la "Comisión de Trabajo Capacitación y Formación", Subgrupo de Trabajo de Archivos e Información (STAI), presentado en el VII Congreso de Archivología del Mercosur, en Chile durante noviembre de 2007.

<sup>33</sup> Al interior del AGN, el Programa de Modernización llevado a cabo en los últimos años incluye desde la puesta en marcha de un programa de digitalización, el ingreso de personal capacitado y proyectos de clasificación y descripción documental hasta la construcción de un nuevo edificio.

Por último, es necesario reconocer que hasta poco tiempo los crecientes avances tecnológicos que tienden a la “despapelización” de los procedimientos administrativos reemplazándolos por los soportes electrónicos eran considerados por las administraciones como un problema a futuro. Sin embargo, mediante el Decreto 512/2009 se creó en el marco de la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Presidencia de la Nación la Agenda Digital Argentina (ADA), una herramienta que impulsa la conformación de un Gabinete Multisectorial orientado al aprovechamiento de las posibilidades que ofrece la Sociedad de la Información y el Conocimiento. Se autodefine como el plan nacional para la inclusión y apropiación por parte del gobierno, las instituciones y las personas de los beneficios de la Sociedad del Conocimiento mediante el uso intensivo y estratégico de las TIC (Tecnologías de la Información y Comunicación), siendo objetivos primordiales de la ADA aumentar el acceso como factor de desarrollo e inclusión social, favorecer la producción local de bienes y servicios TIC<sup>34</sup>. Dentro de sus iniciativas se encuentra la de Gobierno Electrónico, en cuyo marco el AGN participa para orientar este esfuerzo en la dirección de las mejores prácticas archivísticas internacionales.

## **9. El derecho a saber y el documento electrónico como desafío de trabajo archivístico**

Como señalábamos al realizar la presentación sobre la disciplina Archivística, será a partir de la 2ª mitad del siglo XX cuando surja el concepto del Records management (traducido al español como gestión de documentos) y la disciplina empiece a desarrollar su práctica hacia las áreas de iniciación, seguimiento y uso de los documentos públicos, así como las tareas de eliminación. Como señalaba Antonia Heredia Herrera en su clásico manual: “El archivero no puede ser ajeno a esa etapa del documento e ignorarlo antes de su llegada al Archivo y no puede esperar pasivamente a la puerta de su depósito a recibir la documentación que le remitan para su conservación definitiva” (Heredia Herrera, 1986:113).

Sin embargo, la necesidad de dicha intervención recién empezará a tomar mayor urgencia con las políticas de acceso a la información y será imprescindible e ineludible a la hora de pensar en la implementación del documento electrónico, ya que su perdurabilidad, autenticidad y posibilidad de recuperación de información en el largo plazo dependen de su forma de creación. Una primera aproximación a esta problemática requiere realizar algunas precisiones.

La primera es definir Gestión electrónica de documentos, palabra que puede referir tanto a la gestión de documentos electrónicos, como de documentos digitalizados que

---

<sup>34</sup> Ver <http://www.agendadigital.gob.ar/agenda-digital>

no se usarán como reemplazo del original, como de documentos en soporte papel, etc. El documento digitalizado es una forma de reprografía de un documento original. En cambio, el documento electrónico es un documento producido, gestionado, conservado y accesible en entorno digital que para ser considerado válido debe cumplir con los requisitos de autenticidad, fiabilidad, integridad y manejabilidad<sup>35</sup>.

La gestión de documentos electrónicos necesita tener en cuenta las especificidades del e-doc. Respecto a documentos en soportes tradicionales estos serían:

**1) Registro y uso de símbolos:** está recogido en un medio y a través de símbolos que deben ser decodificados para hacerlo accesible al ser humano. Por ello el medio (hardware) y los símbolos (software) son condiciones de posibilidad del documento electrónico

**2) Conexión entre contenido y medio:** el documento electrónico puede ser separado del medio original y transferido a otro u otros soportes. Ello aumenta las posibilidades de corrupción y es un factor crítico para asegurar la autenticidad y la fiabilidad.

**3) Características de la estructura física y lógica:** en los e- doc depende del hard y del soft; la estructura lógica, por otra parte, lo identifica y representa los elementos de su estructura interna, la que le ha dado su creador. Para considerarlo completo y auténtico el documento debe conservar esta estructura originaria.

**4) Metadatos (datos sobre los datos):** hacen que el documento pueda ser utilizado y comprendido. El documento electrónico carece de los elementos que en uno tradicional (caracteres externos e internos) permiten establecer su contexto funcional y administrativo.

Las problemáticas particulares que se desprenden de estas especificidades y deben tenerse en cuenta a la hora de plantear una política de gestión de documentos electrónicos se relacionan con las tareas archivísticas de identificación, clasificación y valoración, los traslados y transferencias, la preservación y accesibilidad en el largo plazo y los sistemas de gestión eficientes.

**1) Identificación:** no puede hacerse por los medios tradicionales, sino a través de los metadatos en forma relacional con la clasificación.

**2) Clasificación:** la misma requiere ser realizada previamente a la creación de los documentos. Se requiere la elaboración del cuadro de clasificación para poder gestionar los documentos electrónicos, de manera de saber qué tipo de información es producida por cada sector.

**3) Conservación y accesibilidad:** no depende sólo de las condiciones de almacenamiento, que de por sí son más delicadas, sino de la rápida obsolescencia de software y hardware y de la conservación de los metadatos. Para asegurar las condiciones de conservación del documento electrónico es necesario garantizar su autenticidad, fiabilidad, integridad y manejabilidad en el largo plazo, teniendo en cuenta la escasa fiabilidad de la firma digital en el largo plazo.

---

<sup>35</sup> Ya mencionados en la sección correspondiente a la definición de "documento de archivo".

4) Traslados y transferencias: las tradicionales tareas de traslado o transferencia de documentación en soporte papel de los archivos administrativos, a los centrales y/o históricos pasan a ocupar un segundo plano en relación a las consideraciones respecto a los sistemas de acceso on-line, off-line y near-line.

Resumiendo, y tal como señalara Serra (2002) “el punto de partida de una estrategia de preservación de los documentos digitales es la existencia de un sistema de evaluación y selección de los documentos administrativos, dentro del contexto de un sistema de gestión documental, que permite identificar los documentos de archivo y establecer las características de su creación, utilización y disposición. En segundo lugar, y para poder aplicar las reglas de evaluación, deben existir otros elementos en el sistema de gestión documental que materialicen la identificación de los documentos y permitan llevar a cabo su gestión según los parámetros establecidos durante la evaluación. Es decir, se debe disponer de un sistema de gestión documental completo e implantado. Las posibilidades de capturar documentos electrónicos fiables y auténticos dentro del sistema informático de una organización, autodescriptos por sus metadatos y validados mediante el control de versiones y un registro de modificaciones, está directamente relacionada con disponer de una aplicación corporativa de gestión de los documentos electrónicos o EDMS” (2002: p. 18-19)

Por lo tanto, para asegurar una gestión eficiente de documentos electrónicos hay que poder establecer una política que tenga en cuenta todas las especificidades mencionadas y que permita la automatización de las tareas, el monitoreo de las condiciones de almacenamiento, la ejecución de la disposición final, el on line, off line, el proceso de niveles de acceso automatizado, etc. En síntesis, las palabras clave –e interdependientes- serán normalización y automatización.

## **10. El acceso a la información: entre el reconocimiento de un derecho y las posibilidades prácticas de ejecución**

Como hemos mostrado, las condiciones de institucionalización para el ejercicio del derecho de acceso a la información requieren de la implicancia de factores de orden tanto macro como micro. Si la posibilidad de sustentar una política de acceso efectiva se estaciona en las generalidades, se transforma en una declaración de intenciones. Aunque es justo reconocer que es un primer paso, ya que sin los factores de orden macro se hace imposible pensar en una política de acceso; en ocasiones los factores de orden micro quedan relegados a un punto tal que pueden atentar contra la misma posibilidad de institucionalización. Algo de esto hemos analizado al debatir el rol de los Centros de Documentación creados a partir de documentos originales.

En este trabajo quisimos presentar una mirada sobre el acceso a la información que partiera desde la base misma en la que se registra la información hacia los sistemas que la organizan. El objetivo fue ir armando una especie de mapa que permita visibilizar los puntos críticos en los que suele detenerse la posibilidad de hacer efectivo el derecho de acceso. Para eso, nos centramos en brindar un primer acercamiento a las formas en que se produce y gestiona información para el funcionamiento institucional en las administraciones estatales a partir de presentar las diferencias conceptuales entre información y documento de archivo, explicitar las fases de los procedimientos administrativos para la gestión de la información, remarcar la importancia crucial que adquiere la identificación de series documentales, tanto para las tareas de descripción para el acceso a la información por parte de la ciudadanía como por las tareas de conservación, valoración y posible eliminación de documentos en relación a su Ciclo Vital.

También se historizó el lugar del Archivo, y el acceso al mismo, en los distintos tipos de organización estatal y se presentó la disciplina que los tiene por objeto teniendo por función asegurar las condiciones de accesibilidad que fueron presentadas distinguiendo las de orden práctico de aquellas que son del orden legal, problematizando la cuestión con el caso de Argentina.

En resumen, se buscó fundamentar la indefectible importancia que adquiere una adecuada planificación archivística para asegurar la efectiva realización del derecho a saber. Situación que se torna absolutamente indispensable a la hora de evaluar la implantación de sistemas de gestión electrónica de la documentación, que pueden llegar a ser un aporte clave para las políticas de transparencia proactiva.

Una adecuada planificación archivística requiere asentarse en una política archivística estatal que implique las competencias técnicas necesarias en su planificación, la elaboración de normas que trasciendan el corto plazo y la generación de mecanismos eficientes para velar por su cumplimiento. En este sentido, se presenta como cuestión prioritaria la puesta en práctica de sistemas de gestión documental integrados e inter-operables en las instituciones estatales, así como la valorización política y presupuestaria de los Archivos Nacionales y/o Consejos de Archivos desde donde puedan proyectarse normas que armonicen las que entran en contradicción, articulen las regionales y desde donde se detecten la falta de garantías en el ejercicio del derecho de acceso a los documentos públicos a través de procedimientos administrativos y recursos de rápida tramitación y resolución.

A su vez, se presenta como urgente la elaboración e implementación de legislación específica que viabilice programas de gestión documental en los cuales estén contemplados y planificados funciones, procedimientos administrativos y trámites a partir de los cuales se gestiona la información. Contar con la identificación, descripción y valoración de las series documentales que produce la administración permite facilitar las tareas de acceso y difusión documental, de clasificación de seguridad, de protección de datos personales y

sensibles y –fundamentalmente- el establecimiento de plazos de publicidad y de eliminación o transferencia de la documentación, la asignación de áreas responsables de custodiar y permitir el acceso a los mismos, las transferencias, etc.

Para que eso funcione, se debe garantizar, económica y estructuralmente, la existencia de archivos centrales en las distintas administraciones que funcionen eficientemente, lo cual a su vez, evitaría los intentos de tercerización del servicio. Esto significa dotar a las áreas de plantillas y de los medios materiales y económicos, el establecimiento de criterios para la selección de archivistas en las distintas administraciones públicas y la realización de concursos de mérito para cubrir los cargos. También incentivar el desarrollo de un cauce universitario adecuado para la formación profesional en la organización y tratamiento de archivos, promover la realización de capacitaciones específicas en la tarea y reconocer la independencia de los archivistas en su trabajo científico o técnico.

Si las condiciones de accesibilidad a los Archivos se encuentran mínimamente garantizadas, la creación de un área destinada a colaborar con el acceso a la información encargada de traducir, orientar y guiar al ciudadano en sus solicitudes de acceso -así como de realizar el seguimiento e incluso realizar investigaciones- es una excelente forma de asegurar la transparencia reactiva<sup>36</sup>. Esta área puede adoptar la forma de centro de información, de documentación o de investigación, dependiendo de sus funciones. Lo que no debería es “centralizar” los documentos con criterios propios, o sea, no debería confundir su función con la del Archivo ya que, insistimos, sin Archivos no hay accesibilidad efectiva.

Si las condiciones de accesibilidad a los archivos se encuentran garantizadas y el Estado se encuentra embarcado en una política de gestión electrónica de la documentación, establecer pautas y criterios de difusión vía web es una excelente forma de propiciar la transparencia proactiva.

Para finalizar quisiéramos mencionar que si bien la mayoría de los gobiernos y varias instituciones tienen una larga trayectoria en la gestión de acceso, el Consejo Internacional de Archivos –reconociendo este punto- elaboró una declaración de práctica profesional denominada Principios de acceso a los archivos como “complemento para aquellos procesos ya existentes, permitiendo a los archivistas medir sus prácticas institucionales con una referencia externa y fortalecerse donde sea necesario.” Así como favorecer que “en aquellas instituciones donde las prácticas de acceso han sido débiles o han sido impugnadas, la declaración de práctica profesional proporciona una orientación para examinar y revisar los procesos” (ICA, 2012: p.5)<sup>37</sup>.

---

<sup>36</sup> Es el derecho de los ciudadanos solicitar a los funcionarios públicos cualquier tipo de información y el derecho a recibir una respuesta documentada y satisfactoria.

<sup>37</sup> Dicha declaración se encuentra accesible en la página web del ICA en inglés, francés y español.

Con este trabajo esperamos haber presentado un estado de situación y algunas estrategias de desarrollo que colaboren tanto en reducir la brecha que separa la retórica del acceso a la información de sus posibilidades prácticas de ejercicio como en poder pensar los archivos como las instituciones que garantizan el funcionamiento democrático de las sociedades, la identidad de los individuos y de las comunidades, y la defensa de los derechos del hombre.

# Capítulo dos

## Tecnología para la gestión de la información

Por Jorge Villagrán<sup>38</sup>

### 1. Introducción

La informática en los archivos... ¿se utiliza?, ¿para qué?, ¿para la preservación?, ¿para el acceso a los documentos?, ¿tienen los archivos la capacidad de implementar tecnología?, ¿hay experiencias exitosas en Latinoamérica con uso de tecnología para gestionar acervos documentales?

El presente documento, generado como uno de los componentes del proyecto “Hacia una política pública de la gestión de la información”, pretende ofrecer a un público no especializado en la materia una visión general de distintas formas para implementar tecnología en los archivos.

Con ejemplos de experiencias ya probadas en la práctica, se muestran casos de manejo de información y de acceso. Desde la explicación de qué es un archivo hasta su puesta en línea, se intenta llevar al lector por los conceptos indispensables para entender que es un Sistema de Información y su aplicación en acervos documentales.

El documento está estructurado de la siguiente forma: una primera sección dedicada al concepto de archivo, su definición, sus características, lo que lo hacen único e irrepetible. También en esta sección se abordará la idea de proceso archivístico:

---

<sup>38</sup> Licenciado en Administración de Empresas por profesión e Informático por oficio. Guatemalteco de nacimiento. Los últimos seis años se desempeñó como Coordinador de Sistemas para la Investigación del Archivo Histórico de la Policía Nacional de Guatemala -AHPN-. En ese cargo tuvo bajo su responsabilidad la digitalización de documentos, Investigación Cuantitativa, la elaboración de Banco de Datos, la programación y la Sección Técnica Operativa. También tuvo a su cargo la seguridad y respaldo de datos del proyecto y la coordinación, en temas relacionados con Sistemas de Información, con instituciones nacionales y extranjeras (Universidad de Texas en Austin, Universidad de Oregón, Universidad del Valle de Guatemala, Benetech, etc.). Encargado del diseño, implementación y actualización del sitio web institucional (<http://archivohistoricopn.org>) y de la dirección, coordinación e implementación del sitio web conjunto con la Universidad de Texas en Austin (<http://ahpn.lib.utexas.edu/>)



una breve descripción de los pasos que debe sufrir un documento físico desde su identificación hasta su puesta al acceso. En la segunda sección haremos una revisión de normas y estándares internacionales creados, principalmente, por la Organización Internacional para la Estandarización -ISO- y el Consejo Internacional de Archivos -ICA- para la gestión, preservación y acceso a archivos. Luego presentaremos los conceptos de archivos y Sistemas de Información, identificando sus características y las preguntas que deben considerarse para su diseño. En esta sección daremos cuenta de las herramientas informáticas para archivos: digitalización para el acceso, conceptos básicos de imágenes digitales (metadatos, formato de Archivos Digitales, resolución). Posteriormente presentaremos tres experiencias de manejo de imágenes, considerando en su descripción las características de los acervos documentales y los recursos disponibles. Por último, analizaremos las bases para la sistematización de datos, esto es, herramientas informáticas que permiten crear expedientes virtuales para facilitar y simplificar el trabajo de investigadores y archivistas. En este contexto describiremos los archivos en línea, los datos en línea (portales de transparencia) y la utilización de otros tipos de tecnología. Finalmente concluiremos con una sección final de reflexiones generales sobre la temática presentada.

### ***Caso de estudio***

Este documento presenta conceptos claves para entender los sistemas de información, ejemplificándolos, ante todo, en los desafíos y experiencia obtenida por el autor en el Archivo Histórico de la Policía Nacional de Guatemala. Para entender la relevancia de esta experiencia presentamos un breve recuento del reto que significó en Guatemala el descubrimiento de este enorme acervo documental y el trabajo arduo que enfrentamos los más de 150 profesionales que laboraron en ese proyecto.

Luego de firmados los Acuerdos de Paz en Guatemala, en 1996, que pusieron fin a 36 años de conflicto armado interno, hubo dos grandes esfuerzos de recuperación de la memoria histórica, uno de la iglesia católica (Informe Guatemala Nunca Más, del Proyecto Interdiocesano para la Recuperación de la Memoria Histórica -REMHI-) y otro de Naciones Unidas con el Estado de Guatemala (Informe Guatemala Memoria del Silencio, de la Comisión para el Esclarecimiento Histórico -CEH-). Para la realización de ambos informes se solicitó oficialmente al gobierno de turno que se hiciera entrega de los archivos que existieran de las fuerzas de seguridad del Estado (Policía Nacional y Ejército) consiguiendo siempre la misma respuesta: no hay archivos.

Sin embargo, en julio de 2005, delegados de la Institución del Procurador de los Derechos Humanos (PDH) descubrieron un voluminoso archivo que corresponde a la documentación histórico-administrativa de la disuelta Policía Nacional (PN). El hallazgo fue fortuito, pues al verificar una diligencia relacionada con el almacenaje de explosivos que representaban un riesgo latente para la población los investigadores de

la PDH localizaron la existencia de cuantiosa documentación que formaba el Archivo Histórico de la Policía Nacional -AHPN-. Los documentos se encontraban apilados en muy malas condiciones para su conservación, en las instalaciones de lo que se proyectó fuera, en algún momento, el edificio del Hospital de la Policía Nacional en la zona 6 de la ciudad capital de Guatemala<sup>39</sup>.

Fue así como se “descubrieron” cerca de 8 mil metros lineales de documentos de una institución que fue permanentemente señalada de violar los derechos humanos durante el conflicto armado interno. El hallazgo dio con habitaciones y corredores llenos de documentos en muy malas condiciones y con muy poco orden que contenían la historia de esa institución policial desde su creación en 1882 hasta su disolución en 1997.

Aunque ahora este archivo está bajo la titularidad de la institución gubernamental que legalmente le corresponde, el Archivo General de Centro América -AGCA-<sup>40</sup>, al inicio estuvo bajo el resguardo y responsabilidad de la Oficina del Procurador de los Derechos Humanos<sup>41</sup>. Este hecho fortuito hizo que desde un principio este archivo tuviera el mandato legal de investigar violaciones a los derechos humanos, lo que lo colocó en una posición complicada en lo archivístico, pero privilegiada para las posteriores investigaciones privadas y públicas que se han realizado en este acervo documental. Este mandato de investigar, aunado a que desde un principio se tenía muy claro que los documentos del Archivo iban a servir, no sólo como un reservorio de la memoria reciente sino, además, para el sistema de justicia del país y para las víctimas, directas e indirectas, del pasado conflicto armado interno guatemalteco<sup>42</sup>, hizo que, simultáneamente con el trabajo de organización archivística, se realizara un trabajo de búsqueda de “documentos importantes para la investigación”<sup>43</sup>.

---

<sup>39</sup> Del Silencio a la Memoria. Revelaciones del Archivo Histórico de la Policía Nacional / Archivo Histórico de la Policía Nacional - Guatemala, Guatemala: Archivo Histórico de la Policía Nacional, 2011. Pag.22

<sup>40</sup> Nombre oficial del Archivo General de la Nación. El decreto 17-68, emitido el 22 de octubre de 1968 por el Congreso de la República de Guatemala, crea el Archivo General de Centro América -AGCA- como el responsable del patrimonio documental de la Nación y le atribuye la capacidad de establecer el valor histórico de los documentos. Con ello se transforman las funciones que poseía siendo el Archivo General del Gobierno y se reconoce el valor que representa para la memoria de la región centroamericana (<http://www.archivogeneraldecentroamerica.com>).

<sup>41</sup> El Procurador de los Derechos Humanos es conocido también como Ombudsman, Defensor del Pueblo o Magistrado de Conciencia, es un Comisionado del Congreso de la República de Guatemala para la defensa de los Derechos Humanos establecidos en la Constitución Política de la República de Guatemala, la Declaración Universal de los Derechos Humanos, los Tratados y Convenciones Internacionales aceptados y ratificados por Guatemala. Su figura surge con la Constitución Política de la República promulgada en 1985. ([www.pdh.org.gt](http://www.pdh.org.gt))

<sup>42</sup> Conflicto bélico que duró de 1960 a 1996 (año de la firma de los Acuerdos de Paz), que cobró la vida de más de 200 mil personas y dejó más de 45 desaparecidos(as) en el país.

<sup>43</sup> Término que se institucionalizó en el AHPN para identificar a aquellos documentos que contenían datos relevantes para los procesos de sistematización de información que estaban llevando a cabo. Estos documentos podían tener relación con: estructura institucional de la Policía Nacional -PN-; organización de sus archivos; historia institucional; leyes o acuerdos relacionados con sus funciones; alguno hechos o nombres de personas que el Archivo tenía el mandato de investigar.

Es decir, desde el inicio del Archivo se realizó un trabajo paralelo, y complementario, de archivística e investigación, obligando a que todo lo que se desarrollara en informática tuviera esa doble mirada. Aunque en un principio fue muy complicado para los archivistas y los investigadores tradicionales pensar que se debía investigar en documentos muy poco organizados, o completamente desorganizados, a largo plazo resultó una de las grandes fortalezas del AHPN y una oportunidad -casi única- dentro de un archivo que se empieza a organizar, de desarrollar metodología de investigación, programas de computación y sistemas que llenaran las expectativas tanto de archivistas como de investigadores.

La poca experiencia en archivos en un país como Guatemala, resultó ser otra enorme oportunidad, pues ante la escasez de profesionales dedicados al tema<sup>44</sup>, se formó un grupo multidisciplinario de personas (no necesariamente profesionales), pero con muchísima experiencia en áreas como investigación, derechos humanos, tecnologías de información, historia, administración y otras, que recibieron capacitación en archivística con especialistas de nivel mundial como la Dra. Trudy Peterson<sup>45</sup> o la directora del National Security Archives -NSA- de los Estados Unidos, Kate Doyle<sup>46</sup>, que terminaron produciendo herramientas y metodologías innovadoras (por lo menos para Latinoamérica) en un tema tan especializado como los archivos. Justamente, la particularidad del caso guatemalteco reside en la valoración de los resultados obtenidos considerando el punto de partida en el que comenzó a operarse y en la replicabilidad de las acciones realizadas para emprender en otro contexto gubernamental.

## 2. Archivos

Para los nuevos en la materia se iniciará con la definición de qué es un archivo, pues la mayoría de las personas hasta no incursionar en el tema los confunden con las bibliotecas aunque se tratan de conjuntos documentales completamente diferenciados.

Un documento de archivo es, de acuerdo a la norma internacional ISO 15489<sup>47</sup>, ...“la información creada o recibida, conservada como información y prueba, por una organización o un individuo en el desarrollo de sus actividades o en virtud de sus obligaciones legales...” por lo tanto un Archivo será la Unidad organizada (carpeta,

---

<sup>44</sup> Al momento de iniciar labores el AHPN, en Guatemala únicamente había siete personas graduadas de la carrera universitaria de archivista

<sup>45</sup> La Doctora Peterson es una consultora internacional en archivos, que entre otras actividades ha sido Archivista del Alto Comisionado de las Naciones Unidas (1999-2002), Comisionada de la Comisión Europea para la Preservación y el Acceso (1997-2001), Directora Ejecutiva del Open Society Archives (1995-1998), Directora Ejecutiva del Open Media Research Institute (1996-97), Archivista del Archivo Nacional de los Estados Unidos (1993-95). (<http://www.trudypeterson.com>)

<sup>46</sup> <http://www.gwu.edu/~nsarchiv/news/20120203/index.htm>

<sup>47</sup> Norma ISO 15489-1: Información y documentación. Gestión de documentos. Términos y definiciones.

volumen, etc.) de estos documentos, reunidos ya sea por el uso habitual del productor o dentro del proceso de organización del archivo<sup>48</sup>.

Los archivos contienen documentos únicos e irremplazables, que son prueba de una actividad legítimamente realizada por su productor. A diferencia de una biblioteca -donde lo que hay son volúmenes de libros o publicaciones impresos en serie- en la que, si se destruye un documento, se puede salir al mercado a adquirir otro igual; en el archivo, cuando se destruye un documento, se perdió para siempre.

De esta cuenta cada archivo se convierte en un acervo documental original, único e irreplicable, lo que no implica que no haya características comunes entre todos estos cuerpos de documentos. Son precisamente esos caracteres comunes los que se han intentado estandarizar de cara a su organización y al acceso para el usuario final, de forma que, aunque el contenido de los archivos sea único, la gestión y el acceso sean relativamente uniformes.

En cuanto a tecnología, aunque el tema tiene presencia desde hace más de cincuenta años (se discutió sobre automatización de archivos en foros internacionales desde el Congreso Internacional de Archivos en 1965<sup>49</sup>), en Latinoamérica se muestra un gran retraso en la aplicación de la tecnología en archivos. De hecho, hasta hace muy poco aún se mantenía cierto escepticismo sobre las ventajas de la digitalización de documentos sobre la microfilmación, o los beneficios de contar con bases de datos para el manejo de los registros sobre los siempre presentes instrumentos de descripción archivística en papel.

La tendencia es que los archivos físicos (administrativos -de gestión- o históricos), una vez organizados, se digitalicen para brindar un acceso más ágil y fácil a su información utilizando equipos de cómputo. Para el efecto se hace necesario contar con programas que sirvan para controlar los escáneres, para almacenar las imágenes con su metadata (“elementos o estructuras de organización de la información que, asignados a cada objeto de información electrónica, la clasifican, categorizan o describen. Son, en definitiva, datos sobre datos, información estructurada sobre la información distribuida”<sup>50</sup>), para registrar las descripciones archivísticas que describen el contenido de cada serie<sup>51</sup> y fondo documental<sup>52</sup>, y para brindar acceso integral para el usuario

---

<sup>48</sup> Consejo Internacional de Archivos, Comité de Buenas Prácticas y Normas, Grupo de Trabajo Sobre el Acceso, Principios de Acceso a los Archivos. Pag.36

<sup>49</sup> Carlos Alberto Zapata Cárdenas, Bibliotecólogo y Archivista Universidad de La Salle, Bogotá, Colombia. La Automatización de Archivos: Algunas consideraciones para la estructuración de proyectos informáticos en archivos. Pag.2.

<sup>50</sup> Eva M<sup>a</sup>, Méndez Rodríguez. Metadatos y recuperación de información: estándares, problemas y aplicabilidad en bibliotecas digitales. Gijón: Trea, 2002

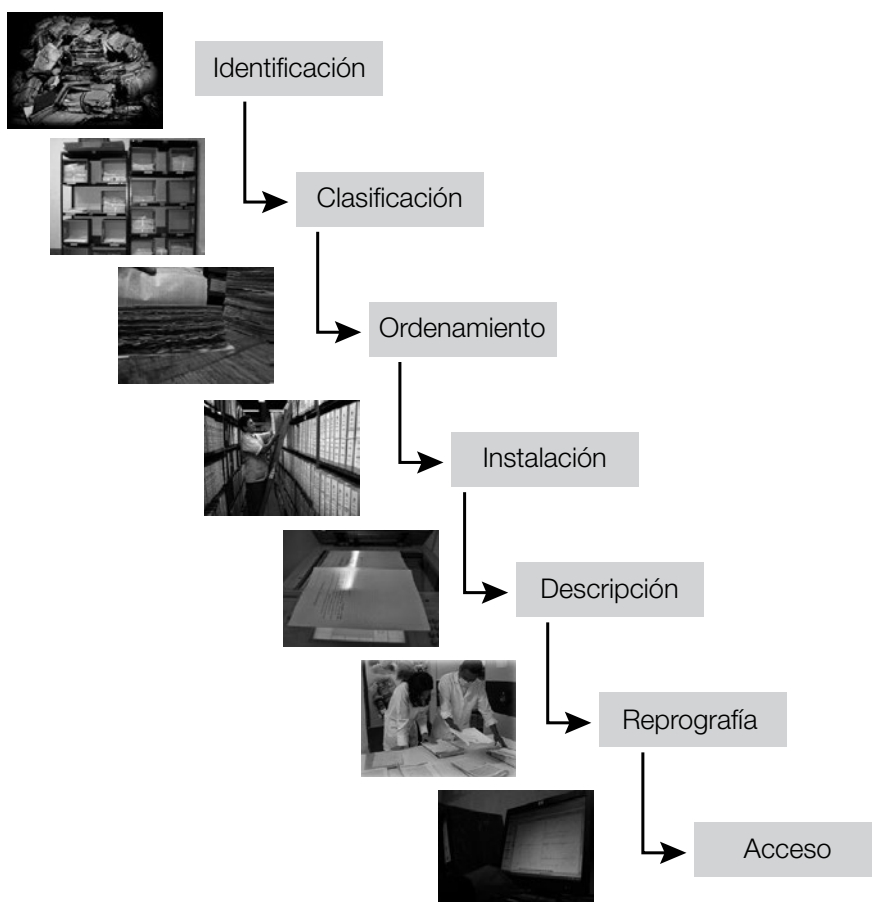
<sup>51</sup> Serie Documental: Conjunto de documentos generados por un sujeto productor en el desarrollo de una misma actividad administrativa y regulado por la misma norma de procedimiento. Diccionario de Terminología Archivística, Segunda Edición. Subdirección General de los Archivos Estatales, Madrid, España. 1995

<sup>52</sup> Fondo Documental: Conjunto de series generadas por cada uno de los sujetos productores que conforman la estructura de un organismo en el ejercicio de sus competencias. Diccionario de Terminología Archivística Op. Cit. Sine Data.

final para que pueda buscar sobre la data almacenada.

Para entender las necesidades de estándares y programas informáticos para la gestión, descripción y acceso a los archivos, es oportuno mencionar brevemente los pasos del proceso archivístico, usando como ejemplo el tratamiento que se aplica dentro del Archivo Histórico de la Policía Nacional de Guatemala a todo documento que se encuentre tirado en el piso de cualquier habitación, hasta terminar limpio, ordenado, digitalizado y almacenado adecuadamente<sup>53</sup>.

## 2.1. El proceso archivístico<sup>54</sup>



<sup>53</sup> Unidad de Instalación: Agrupación de unidades documentales homogéneas destinadas a su colocación en depósitos (caja, carpeta, legajo, etc.). Debe contar con una signatura unívoca. . Diccionario de Terminología Archivística Op. Cit. Sine Data.

<sup>54</sup> Dado que el interés principal de este documento es la tecnología, probablemente quedarán cortas algunas explicaciones sobre archivística, pues únicamente se mencionan los aspectos indispensables para el desarrollo del tema propio de este trabajo.

Podríamos definir las diferentes fases del proceso archivístico de la siguiente manera:

**Identificación:** Fase del tratamiento archivístico que consiste en la investigación y sistematización de las categorías administrativas y archivísticas en que se sustenta la estructura de un fondo<sup>55</sup>. En la práctica: documentos de procedencias distintas y casi sin orden se encontraban en grandes habitaciones, a veces apilados, otras amarrados en grupos, otras veces tirados. Se realiza una rápida identificación de procedencia y se trasladan los documentos al equipo de trabajo que los tendrá a su cargo<sup>56</sup>. La documentación organizada de cada uno de los equipos conformará un fondo documental. Vale aclarar que esta fase se da ya sea que se trate de documentos administrativos o históricos. Lo que variará será el punto de arranque o el espacio en el que trabajaremos en la identificación. Ocurre muy generalmente que los archivos administrativos carecen de orden o criterio, o lo poseen y es extremadamente arbitrario. En todo caso, siguen el ritmo de la gestión lo que a veces se traduce en una situación bastante caótica.

**Clasificación:** Operación archivística que consiste en el establecimiento de las categorías y grupos que reflejan la estructura jerárquica del fondo<sup>57</sup>. Inicia con la limpieza y remoción de materiales perjudiciales que contienen la mayoría de los documentos (ganchos de metal, grapas, cuerdas de plástico, etc.). Simultáneamente, se analiza el contenido para confirmar que pertenezcan a ese fondo documental, para entender sus funciones y orden original. Aquí se distribuyen según la estructura interna de la PN que los creó, la función del documento y el tipo documental<sup>58</sup>.

En esta etapa los documentos terminan agrupados físicamente con otros similares, con el fin de crear series documentales. Por ejemplo:

- Policía Nacional de Guatemala
- Segundo Cuerpo de la PN
- Secretaría del Cuerpo
- Telegramas enviados y recibidos
- Registros contables
- Oficios enviados

**Ordenamiento:** Operación archivística realizada dentro del proceso de organización, que consiste en establecer secuencias naturales cronológicas y/o alfabéticas, dentro de las categorías y grupos definidos en la clasificación<sup>59</sup>. Cuando los documentos ya

---

<sup>55</sup> Diccionario de Terminología Archivística Op. Cit. Sine Data.

<sup>56</sup> En el AHPN se organizaron equipos que se especializaban en la documentación de una estructura específica de la Policía Nacional, por ejemplo el equipo de Dirección General, el equipo del Departamento de Investigaciones Criminológicas, el equipo del Centro de Operaciones Conjuntas, etc.

<sup>57</sup> Diccionario de Terminología Archivística Op. Cit. Sine Data.

<sup>58</sup> Tipo documental: Unidad documental producida por un organismo en el desarrollo de una competencia concreta, regulada por una norma de procedimiento y cuyo formato, contenido informativo y soporte son homogéneos. Diccionario de Terminología Archivística Op. Cit. Sine Data.

<sup>59</sup> Diccionario de Terminología Archivística Op. Cit. Sine Data.

están agrupados con sus iguales (Oficios recibidos, Telegramas enviados, Registros contables, etc.), se ordenan según las características propias de la serie, verbigracia: alfabético, cronológico, numérico, geográfico, etc.

Instalación: Conjunto de medios físicos dispuestos para la adecuada conservación de los documentos<sup>60</sup>. Las series documentales se guardan en unidades de instalación (cajas de cartón adecuadas) y se almacenan en estanterías. A cada una de estas unidades de instalación se le coloca una carátula, que contiene el número único de la caja y metadata de los legajos en su interior.

Esta metadata incluye los siguientes datos:

Caja

Fondo

Subfondo de 1º nivel

Subfondo de 2º nivel

Serie

Fechas extremas de la documentación (fecha del documento más antiguo y el más reciente) u orden alfabético en los casos que corresponde. Al interior de las cajas, cada legajo contiene una carátula con un número correlativo y la metadata que lo identifica (la misma de la carátula de la caja, pero con fechas extremas específicas de su legajo).

Para el registro de la metadata se crearon códigos para cada uno de los distintos niveles de ordenamiento, de la siguiente manera:

Archivo Histórico de la PN = GTPN

Fondo: numérico, del 01 al 56

Sub fondo de primer nivel: numérico, del 01 a n

Sub fondo de segundo nivel: numérico del 01 a n

Serie: alfanumérico, siempre antecedido por una S y 3 dígitos del 01 al 999

Por ejemplo:

Una caja que contenga la Correspondencia confidencial enviada o recibida, entre agosto de 1974 y octubre de 1980, de la Jefatura, del Centro de Operaciones Conjuntas -COC-, se identificaría así:

Caja: 510056 (el correlativo que le corresponda dentro de su fondo documental)

Fondo: 51 (Archivos Centro de Operaciones Conjuntas)

Sub-Fondo de 1º nivel: 01 (Jefatura)

Serie: S002 (Correspondencia confidencial enviada y recibida)

Fechas extremas: 1974-08-XX--1980-10-XX (fecha inicio AAAA-MM-DD)-  
-(fecha fin AAAA-MM-DD)

---

<sup>60</sup> Diccionario de Terminología Archivística Op. Cit. Sine Data.

Con esta signaturización<sup>61</sup>, se identificará esta caja de la siguiente forma:

GTPN 51 01 S002, Caja 510056

Es esta identificación archivística, la base para todos los sistemas de información creados en el AHPN, pues será con ella que hará referencia a los documentos de allí en adelante. En términos generales, en cualquier archivo, es con este sistema o con sistemas similares que se identifica la documentación, se asignan niveles jerárquicos y se da un orden al último nivel de agregación (serie). Es de hacer notar que la documentación siempre se agrupa al nivel de Serie, todos los demás niveles sirven para indicar la “propiedad” del documento, pero en realidad no los agrupan. Es decir, los niveles de fondo, sub fondo, etc. sirven para saber quién es el “padre” de los documentos, pero su ubicación real será en el nivel inferior, con sus “hermanos”, en la serie.

Descripción: Fase del tratamiento archivístico destinada a la elaboración de los instrumentos de consulta para facilitar el conocimiento y consulta de los fondos documentales y colecciones de los archivos<sup>62</sup>. Cuando el archivero tiene suficiente conocimiento de la documentación y de sus propietarios, inicia la labor intelectual. El archivero crea instrumentos de descripción archivística. Estas herramientas serán las que harán viable a otros archiveros e investigadores el acercamiento a los documentos, pues a diferencia de las bibliotecas que guardan documentos que se pueden catalogar uno a uno, en los archivos los documentos están agrupados de forma serial y son las herramientas de descripción las que permitirán conocer el contenido de cada grupo de documentos<sup>63</sup>.

Reprografía: conjunto de procedimientos de copia o microcopia realizados mediante cualquier tecnología y en distintos soportes. Es el final del proceso archivístico. Cuando los documentos ya están organizados y con la signaturización correspondiente, se trasladan al equipo de digitalización, que utilizando escáneres, convierte los documentos en papel a imágenes digitales para su consulta.

### 3. Estándares

En Latinoamérica, cada día hay más interés por los archivos, pero han sido desde siempre minusválidos, y tratados como “esos papeles viejos que estorban”. Es hasta instaurarse y consolidarse algunas democracias en el continente que los ciudadanos empiezan a exigir conocer lo que sucede y ha sucedido con sus gobiernos.

---

<sup>61</sup> Señal de números y letras que se pone a un libro o a un documento para indicar su colocación dentro de una biblioteca o un archivo

<sup>62</sup> Diccionario de Terminología Archivística Op. Cit. Sine Data.

<sup>63</sup> En el AHPN esta descripción se hace en base a la norma internacional ISAD (G). Para cada serie se describe, con el mayor detalle posible y en forma incremental a medida que se tenga más conocimiento de los documentos, información como cantidad de metros lineales de documento, productor, fechas extremas, contenido, soporte y el resto de campos que la norma dicta.



En países con más cultura democrática los archivos llevan mucho tiempo de ser considerados como la forma más auténtica y fiel de mostrar el actuar de sus funcionarios e instituciones, por lo que desde hace ya varios años organizaciones como la Organización Internacional para la Estandarización (ISO por sus siglas en inglés), el Comité Europeo de Normalización (CEN), la Asociación Española de Normalización y Certificación, el Consejo Internacional de Archivos (ICA por sus siglas en inglés) y otras vienen desarrollando normas y estándares relacionados con acervos documentales, para los ámbitos públicos y privados.

Las normas no aplican para todo el proceso archivístico, de hecho se han desarrollado estándares para varios momentos del mismo. A continuación se presenta una breve descripción de algunos de estos:

Norma UNE-ISO 30300: 2011 Sistemas de gestión para los documentos

Estas normas se aplican como un marco y una guía para:

- a) establecer la gestión sistemática de la política, procedimientos y responsabilidades de gestión documental, independientemente del propósito, el contenido o el soporte de los documentos;
- b) determinar las responsabilidades y competencias con respecto a los documentos y a la política, los procedimientos, los procesos y las aplicaciones de gestión documental;
- c) diseñar e implementar el sistema de gestión documental;<sup>64</sup>

Norma ISO 15489 Información y documentación – Gestión de documentos

Proporciona una guía sobre cómo gestionar o administrar los documentos y su relación con los sistemas electrónicos para la conservación de archivos en diferentes soportes. Además explica en forma completa la asignación de responsabilidades que debe definir un organismo en un sistema de gestión documental, así como también resalta la importancia de la supervisión y auditoría, para lo cual presenta aspectos a considerar, como:

- Responder por el cumplimiento de normas que debe cumplir la organización.
- Considerar que los documentos sean plena prueba.
- Optimizar su rendimiento en la organización<sup>65</sup>.

ISO 23081 Metadatos para la gestión de documentos. Aspectos conceptuales y de implementación.

Su propósito es:

- Permitir la descripción normalizada de los documentos y de las entidades contextuales esenciales
- Proporcionar un entendimiento común de niveles fijos de agrupación que permitan la interoperabilidad entre sistemas corporativos con respecto a los documentos y a la información relativa a los mismos

---

<sup>64</sup> [http://www.mcu.es/archivos/docs/Norma\\_UNE\\_ISO\\_30300\\_2011.pdf](http://www.mcu.es/archivos/docs/Norma_UNE_ISO_30300_2011.pdf)

<sup>65</sup> [http://www.ecured.cu/index.php/ISO\\_15489](http://www.ecured.cu/index.php/ISO_15489)

- Permitir la normalización y la reutilización de los metadatos necesarios para gestionar documentos a lo largo del tiempo, el espacio y las aplicaciones<sup>66</sup>.

ISO 15801:2004 –Imagen Electrónica– Información almacenada electrónicamente

Esta norma describe la implementación y operación de sistemas de gestión de información que se almacenarán en forma electrónica en donde los problemas de confiabilidad, fiabilidad, autenticidad e integridad son importantes. Todo el ciclo de vida de un documento electrónico está cubierto desde la captura inicial hasta su eventual destrucción. Se utiliza con cualquier sistema de gestión de la información, incluida la digitalización de documentos tradicionales. No cubre los procesos que se utilizan para evaluar la autenticidad de la información antes previo a ser almacenados o importados en el sistema. Sin embargo, se puede utilizar para demostrar que la salida del sistema es una reproducción fiel del documento original<sup>67</sup>.

ISAD (G) -General International Standard Archival Description-: Norma Internacional para la Descripción Archivística

Publicada por el Consejo Internacional de Archivos. Brinda al archivero un esquema para describir, por áreas, en forma estructurada y sistemática, el contenido de los archivos (ante todo los históricos). La finalidad de la descripción archivística es identificar y explicar el contexto y el contenido de los documentos de archivo con el fin de hacerlos accesibles. Esto se consigue con la elaboración de unas representaciones precisas y adecuadas que se organizan de acuerdo con unos modelos predeterminados.

Estas reglas se estructuran en 7 áreas de información descriptiva:

1. El área de Identificación (contiene la información esencial para identificar la unidad de descripción).
2. El área de Contexto (contiene la información relativa al origen y custodia de la unidad de descripción).
3. El área de Contenido y Estructura (contiene la información relativa al objeto y organización de la unidad de descripción).
4. El área de Acceso y Utilización (contiene la información relativa a la accesibilidad de la unidad de descripción).
5. El área de Documentación Asociada (contiene la información relativa a aquellos documentos que tienen una relación significativa con la unidad de descripción).
6. El área de Notas (contiene información especial y aquella otra que no ha podido incluirse en ninguna de las demás áreas).
7. El área de Control de la descripción (contiene la información relativa al cómo, cuándo y quién ha elaborado la descripción archivística).

---

<sup>66</sup> Asociación Española de Normalización y Certificación. Extracto del documento UNE-ISO 23081. Madrid, España. 2011.

<sup>67</sup> <http://www.iso.org>

## 4. Archivos y Sistemas de información

Un sistema de Información es un conjunto de elementos orientados al tratamiento y administración de datos e información, organizados y listos para su uso, generados para cubrir una necesidad. Un sistema de información involucra personas, datos y actividades.

En este contexto un archivo, debería dirigir sus actividades, recursos económicos, personal, software, hardware y demás recursos a atender la necesidad de acceso a la información de sus potenciales usuarios.

Es decir, un sistema de información, no es un asunto de informática únicamente, es una suma de recursos bien aprovechados y dirigidos para brindar información, que cuenta con las siguientes características:

- Ágil. La entrega de la información deber ser rápida, pronta y expedita (libre de cualquier estorbo).
- Eficiente. Debe lograrse el mejor uso de los recursos
- Fácil de usar. La información que se entrega debe de poder usarse de manera sencilla por el usuario, entregar algo que el usuario no puede utilizar es prácticamente lo mismo que no entregarle nada.
- Apropiaada al medio. Es muy común que por creer que lo último en tecnología es lo mejor, se adquieran y utilicen aplicaciones y/o formatos que no son del dominio general y por lo tanto son de difícil utilización por la mayoría de personas. La buena selección de programas y equipo garantizará la continuidad del trabajo. A esto se le llama “tecnología adecuada”, es decir, la tecnología que de acuerdo a las capacidades económicas, conocimientos de informática, usuarios y al entorno, es la apropiada.
- Segura. Se debe garantizar que la información digital que se entrega es copia fiel y exacta del documento original.
- Asegurada. La información deberá tener todos los respaldos y copias necesarias para garantizar su preservación.

Al iniciar la construcción de un sistema de información habrá que responderse y tener claridad sobre las siguientes preguntas básicas:

- ¿Información para qué? Se montará toda una infraestructura para crear el sistema, pero ¿para qué o a quién le servirá la información?
  - ¿Cómo se necesita esa información? ¿Se difundirá por medios electrónicos como internet? ¿Se harán entregas individuales? ¿Se proporcionará impresa? ¿Se podrá entregar en medios digitales? ¿Se le dará usos legales?
  - De acuerdo a los recursos y capacidades, con que se cuente ¿en qué plazo se tendrán datos a la disposición de los usuarios?
  - ¿Cuántos recursos informáticos se necesitarán para conservar la información?
  - ¿Se tiene la capacidad económica para mantener actualizado el equipo de cómputo?
- Respondiendo estas preguntas y discutiéndolas con los profesionales adecuados,

se tendrá claridad de cuáles son los objetivos del sistema que se implementará y los recursos que se le deberán dedicar.

Ocurre frecuentemente que la instalación de un sistema de cómputo y la implementación de tecnología se convierte en un fin en sí mismo. Cuando esto ocurre, se distorsiona el sistema, pues se le dará más valor al producto informático que, por ejemplo, al trabajo archivístico. Por eso, todos los esfuerzos deben encaminarse a dar respuesta a los objetivos generales planteados (acceso a la información, ciudadanos informados, información pública, etc.).

Para el efecto, la conformación de equipos multidisciplinarios resulta de gran valor. Archivistas, informáticos, administradores, historiadores y otros (de acuerdo a la especificidad del archivo del que se trate) trabajando en conjunto, garantizarán mejores resultados.

Por otra parte, un archivo, cualquiera que sea, reúne tres elementos:

1. Documentos, en cualquier soporte;
2. Información sobre personas o sobre hechos que las afectan;
3. Personas, unas que solicitan acceso y otras que gestionan y dan acceso a los documentos y su información.

De esa cuenta, el gran reto será construir un sistema de información que logre manejar los documentos, organizados archivísticamente, para dar un acceso ágil, eficiente, apropiado al medio, fácil de usar y que garantice que la autenticidad y permanencia de la información.

#### 4.1 Herramientas informáticas para archivos

Como se mencionó previamente, la tendencia es digitalizar (escanear) los archivos para su acceso, pues resulta una opción excelente para su conservación, preservación y acceso eficiente.

Sin embargo, digitalizar un archivo (una serie documental o un conjunto de documentos) no es un reto menor, pues si se hace sin aplicar normas archivísticas e informáticas de manera estricta, su resultado puede ser un enorme depósito de imágenes sin sentido ni orden. Hacerlo sin aplicar estos criterios sería el equivalente a haber tomado miles de fotos, imprimirlas y guardarlas todas juntas en una gran bolsa plástica, donde sería casi imposible encontrar una en el momento de necesitarla.

El trabajo archivístico llevará a los conjuntos documentales en que se incursione a tener un sentido de serie, es decir, a reunir documentos de similares características de la misma procedencia. Ese sentido serial es el que puede indicar si falta o sobra algún documento.

Cuando se trata de archivos en papel, es durante el proceso de gestión y organización documental cuando se van generando los niveles de agrupamiento y los metadatos que los describen (como se mencionó en el inciso “El Proceso Archivístico”) en un proceso intelectual del archivista. Estos metadatos serán indispensables para la

localización posterior de la información, tanto en físico como en digital (siempre que se haya capturado la información básica al momento del escaneo).

Cuando se trata de archivos digitales, muchos metadatos se van generando en el mismo momento de la producción de los documentos. Por ejemplo, al tomar una foto digital, se guardarán junto con la imagen, datos como la hora y fecha de la toma, la resolución de la imagen, el formato del archivo y otros. Sin embargo, será un archivista quién le dé sentido de serie a estas imágenes al clasificarlas y ordenarlas.

El escaneo de documentos reúne las características de los dos procesos recién mencionados: las imágenes que se producen deberán contener la metadata que describe a los documentos en físico, además de contener su propia metadata generada al producir imágenes digitales.

Cómo se realice el trabajo de digitalización dependerá, como casi todo, de los recursos que se le dediquen; sin embargo, hay ciertas características que se deberán cuidar pues no implica más o menos inversión de recursos hacerlo técnicamente adecuado. Tres de los conceptos básicos para la digitalización son “metadatos”, “formato de archivo” y “resolución de imagen”.

#### 4.1.1 Metadatos

Aunque ya se ha mencionado la importancia de los metadatos -metadata- en los archivos, se debe ser enfático en su papel en cualquier proceso de digitalización. En la época moderna, cuando la mayoría de documentos se producen en formato digital, es muy sencillo pensar que se use un buscador instalado en la computadora o por Internet y de forma rápida, sencilla y transparente para el usuario, el equipo muestre una lista de ubicaciones donde puede encontrar la palabra que busca. Esto sucede pues la computadora está buscando sobre archivos digitales que contienen texto que es legible para ella.

No es lo mismo lo que sucede en el escaneo, donde lo que se produce son archivos de imagen sobre los cuales la computadora no puede “leer” el texto, a menos que éstas se procesen con programas especializados que producen, luego de procesos largos y demandantes de muchos recursos, resultados parcialmente legibles<sup>68</sup>. Sobre este tipo de archivos, las computadoras necesitan información de cómo llegar a ellos, el cual

---

<sup>68</sup> A estos procesos se les llama Reconocimiento Óptico de Caracteres -OCR por sus siglas en inglés-. Estas son aplicaciones para computadoras que procesan los documentos en formato digital “leyéndolos” para buscar caracteres que sean entendibles para el programa, comparándolos contra patrones que están almacenados en el software. Esta tecnología busca e identifica detalles como bordes, líneas, puntos y curvas que formarán un conjunto que define a un carácter. Estas aplicaciones aún tienen grandes limitaciones, pues aunque el texto original esté en letra tipográfica clara y sin ningún tipo de alteración, como sellos, rayas, arrugas o similares, el porcentaje de identificación de texto sigue siendo bastante bajo.

es el papel principal de los metadatos.

De hecho es muy similar al proceso físico de búsqueda de un documento. En el Archivo Histórico de la Policía Nacional se le solicita a un archivista información sobre una persona de nombre Fidel Castro. Si lee las descripciones archivísticas de los fondos podrá aprender que la información de nombres de particulares la concentraba el Departamento de Investigaciones Criminológicas y que la organizaba alfabéticamente en un tipo documental llamado fichas de identificación personal. Sus instrumentos de control le indicarán en qué estantería y caja están guardados los documentos en físico y probablemente también tendrá un catálogo que le indique en qué legajos se encuentra el apellido “Castro”.

Con esos datos llegará hasta la habitación que resguarde los documentos, ubicará la caja, buscará el legajo correspondiente al orden alfabético y leerá una a una las tarjetas con la intención de buscar una que hable sobre Fidel Castro.

Es decir, el archivista no tiene la capacidad de leer el contenido de todas los documentos para catalogarlos palabra por palabra sino que hace uso de la información que tiene de cada nivel de organización para llegar a su ubicación. Ya allí se tendrá que enfrentar a distintas cantidades de documentos a leer según lo que se busque. El proceso con la computadora es el mismo, dado que ésta no tiene capacidad para leer sobre imágenes, se le tiene que dar “pistas” de dónde puede encontrar la información.

Se puede decir que los metadatos son elementos que describen brevemente otros datos; que le agregan valor a la producción, pues le da significado, contexto y organización a lo creado. En general los metadatos se pueden clasificar en tres grupos: descriptivos, administrativos y relacionales (estructurales).

Los metadatos descriptivos son aquellos que registran información que servirá para identificar un documento. Mientras más datos de este tipo se tengan más simple será regresar a él o encontrarlo rápidamente cuando se le está buscando.

En los procesos de escaneo estos datos se refieren al documento original no al documento digital que se está creando. Entre otros, son de este tipo de metadatos: el fondo documental y sus subniveles, la serie documental, el tipo documental, el autor, el lugar donde está guardado el documento (su unidad de instalación), la fecha del documento, su orden alfabético, etc.

Casi siempre la metadata se codifica, de manera que no sea necesario, por ejemplo, escribir todo el nombre de un fondo documental sino que se usará un número para identificarlo. Para ilustrar lo dicho se presenta la siguiente tabla, que corresponde a la signaturización de los fondos documentales activos del Archivo Histórico de la Policía Nacional.

Fondos activos Archivo Histórico de la Policía Nacional de Guatemala – GT PN<sup>69</sup>

---

ARCHIVOS DEPARTAMENTAL EL PROGRESO  
ARCHIVOS DEPARTAMENTAL SACATEPEQUEZ  
ARCHIVOS DEPARTAMENTAL CHIMALTENANGO  
ARCHIVOS DEPARTAMENTAL ESCUINTLA  
ARCHIVOS DEPARTAMENTAL SANTA ROSA  
ARCHIVOS DEPARTAMENTAL SOLOLA  
ARCHIVOS DEPARTAMENTAL TOTONICAPAN  
ARCHIVOS DEPARTAMENTAL QUETZALTENANGO  
ARCHIVOS DEPARTAMENTAL SUCHITEPEQUEZ  
ARCHIVOS DEPARTAMENTAL RETALHULEU  
ARCHIVOS DEPARTAMENTAL HUEHUETENANGO  
ARCHIVOS DEPARTAMENTAL EL QUICHE  
ARCHIVOS DEPARTAMENTAL BAJA VERAPAZ  
ARCHIVOS DEPARTAMENTAL ALTA VERAPAZ  
ARCHIVOS DEPARTAMENTAL EL PETEN  
ARCHIVOS DEPARTAMENTAL IZABAL  
ARCHIVOS DEPARTAMENTAL CHIQUIMULA  
ARCHIVOS PRIMER CUERPO  
ARCHIVOS SEGUNDO CUERPO  
ARCHIVOS TERCER CUERPO  
ARCHIVOS CUARTO CUERPO  
ARCHIVOS QUINTO CUERPO  
ARCHIVOS SEXTO CUERPO  
ARCHIVOS SEPTIMO CUERPO  
ARCHIVOS DIRECCION GENERAL  
ARCHIVOS SUB DIRECCION GENERAL  
ARCHIVOS INSPECTORIA GENERAL  
ARCHIVOS DE ASESORIA JURIDICA  
ARCHIVO GENERAL  
ARCHIVOS DE JEFATURA DE SERVICIOS  
ARCHIVOS GUARDIA DE PREVENCIÓN  
CUERPO DE RADIO PATRULLAS  
ARCHIVOS CUERPO MOTORIZADO  
ARCHIVOS DEPARTAMENTO DE TRANSITO  
ARCHIVOS CUERPO DE TRANSITO  
DEPARTAMENTO DE PERSONAL  
ARCHIVOS DE LAS ESTRUCTURAS EDUCATIVAS

---

<sup>69</sup> <https://ahpn.lib.utexas.edu/search>

ARCHIVOS DEL DEPARTAMENTO DE INFORMATICA  
 ARCHIVOS DE DIRECCION DE ABASTOS Y FINANZAS  
 ARCHIVOS DE RELACIONES PUBLICAS  
 ARCHIVOS DE OFICINA DE RESPONSABILIDAD PROFESIONAL ORP  
 ARCHIVOS GABINETE DE IDENTIFICACION  
 ARCHIVOS DEPARTAMENTO DE INVESTIGACIONES CRIMINOLOGI-  
 CAS - DIC  
 ARCHIVOS CENTRO DE OPERACIONES CONJUNTAS – COC  
 ARCHIVOS SISTEMA DE PROTECCION CIVIL – SIPROCI  
 GUARDIA CIVIL

Es así, que cuando se mencione, por ejemplo: GT PN 32

Se estará haciendo referencia a:

Archivo Histórico de la Policía Nacional de Guatemala, Fondo de Inspectoría General  
 Si se tiene la siguiente imagen, sin metadatos descriptiva sería muy difícil saber qué es el documento o de donde viene, aunque por propiedades intrínsecas del mismo documento se podrían deducir algunas (como que fue producida por el Departamento Judicial de alguna institución y que se refiere a una persona de nombre Fidel Castro Russ)<sup>70</sup>:

En cambio, si junto con la imagen se registran datos adicionales sobre el documento tales como los que se presentan en el siguiente cuadro, no sólo se tendrá claridad sobre la pertenencia y orden original del documento, sino también sobre su ubicación física.

| DEPARTAMENTO JUDICIAL |        | No. 4. - Apellidos CASTRO RUSS.     |   |
|-----------------------|--------|-------------------------------------|---|
| ARCHIVO               |        | Nombre Fidel                        |   |
|                       |        | Dirección: (Primer Ministro Cubano) |   |
| FECHA                 | NUMERO | CARPETA                             | ASUNTO  |
| 27/1/61.zf            | 596    | Depart. Judicial                    | Reporte de Manifestación a favor de éste.   |
| 11/2/61.rc            | 110    | Dirac. Generales                    | Propaganda anticastrista incautada.   |
| 28/3/61.rc            | 191    | Presidencia                         | Se informa sobre el nombre de los -- estudiantes que lo representaban en la Huelga de Dolores.                            |
| 4/5/61.cma            | 2796   | Depto. Judicial                     | Referente a un mensaje que le mandaron pero se estableció que es falso.   |
| 13/6/61.jc            | 405    | Presidencia.                        | Reporte sobre tiros y heridos en la Col La Florida, cuando trataban de capt. ind. que llevaba gorra como la que usa éste. |

<sup>70</sup> Archivo Digital del Archivo Histórico de la Policía Nacional de Guatemala, <http://ahpn.lib.utexas.edu>  
 GT PN 50 S001 359941



**Archivo:** GT PN

**Fondo:** 50 ARCHIVOS DEPARTAMENTO DE INVESTIGACIONES CRIMINOLOGICAS - DIC

**Serie documental:** S001 Registro Maestro de Fichas

**Orden Alfabético:** Castro Gutiérrez, Belizario - Castro Conde, Gregoria

**Caja:** 500814

**Legajo:** 5

Los metadatos *administrativos* son aquellos que registran información que servirá para describir e identificar el documento digital que se está creando. Estos facilitan la gestión de las colecciones digitales, pues contienen información sobre la misma imagen, datos como resolución y formato de la imagen, máquina en que se digitalizó, tamaño del archivo, fecha y hora de la digitalización, etc.

Cualquier persona con un poco de experiencia en el uso de computadoras ha hecho uso de este tipo de metadatos, pues son los que se despliegan en cualquier explorador al listar los archivos de una carpeta o directorio<sup>71</sup>. Este tipo de información también sirve para aspectos de administración de recursos y personal, pues es la forma más objetiva de evaluar resultados y avances.

El otro tipo de metadatos son los relacionales (también llamados metadatos estructurales). Estos abarcan datos más elaborados sobre el documento, como su relación con otros documentos o archivos, palabras clave que resumen el contenido del documento, cantidad de páginas, etc. Este tipo de datos son muy utilizados en páginas web y sitios de internet y son los primeros datos que los buscadores como Google o Bing usan para encontrar la información.

#### 4.1.2 Formato de Archivos Digitales

El formato de un archivo digital es lo que define la forma en que se codifican los datos para que una computadora los interprete al usarlos o guardarlos. Hay formatos para distintos tipos de información y para distintos programas. Dado que las computadoras lo que reconocen son Bits, se necesita decirle cómo están organizados, en qué programa fueron creados, en qué aplicación deseamos abrirlos, para que la computadora sepa qué hacer con cada uno de ellos.

Hay formatos para archivos de texto, de sonido, de imagen, etc. Algunos de estos formatos son “genéricos” y otros son “propietarios”. El propietario normalmente será de una casa productora de software que genera un formato propio o utiliza las caracte-

---

<sup>71</sup> Para tener una idea más amplia de la cantidad de metadatos que se le pueden agregar a un archivo digital, se invita al lector a que en una computadora que tenga Windows como sistema operativo, abra la carpeta de “Mis Imágenes” seleccione un archivo de imagen y con un click derecho seleccione “propiedades”. En la pestaña “detalles” podrá ver una lista de algunos de los campos más usados.

rísticas del genérico y le agrega características propias que hacen que sólo se puedan utilizar y generar con sus programas.

Aunque las características de formato de archivo son intrínsecas a ellos, se les identifica casi siempre por su “extensión”<sup>72</sup>.

Un ejemplo son los documentos de texto sin formato y los producidos con Microsoft Word. Los primeros se producen prácticamente en cualquier programa como en la línea de comando de DOS o un block de notas y se reconocen porque su extensión es “.TXT”. Los segundos son producidos en programas de Microsoft Office y su extensión es “.DOC” (las nuevas versiones de Word usan extensiones como .DOCX). Los programas de casas comerciales tienen la capacidad de abrir archivos genéricos pero no al contrario.

Cada formato de archivo tiene características que lo hacen único o distinto a sus similares. Es así que en formatos de archivos de imagen hay gran cantidad de formatos, cada uno con características que lo hace más o menos apropiado según la función que se le dará a los archivos.

A continuación un pequeño resumen de los formatos más utilizados en la actualidad y para qué se usan mayoritariamente:

|                       |   |   |
|-----------------------|---|---|
| <p>.jpg<br/>.jpeg</p> | <p>-Archivos de tamaño menor que otros formatos.<br/>-Buena calidad de color.<br/>-Su tamaño se origina de la compresión que hace este formato al guardar los archivos, lo que los hace buenos para compartir en línea o en dispositivos de almacenamiento, pero malos para trabajar con ellos si se piensa hacer edición de imágenes o reproducciones impresas con alta calidad.</p>                                 | <p>Se utiliza básicamente para las imágenes de páginas Web o sitios de Internet. La mayoría de las cámaras digitales de fotos o teléfonos móviles guardan sus archivos en este formato.</p> |
| <p>.gif</p>           | <p>-Archivos de tamaño reducido con alta calidad.<br/>-Permite transparencias, es decir en las imágenes se pueden dejar áreas “sin color” donde se mostrará el color o la imagen de fondo. Esto es muy utilizado en diseño gráfico.<br/>-Permite grabar varias imágenes en secuencia en un mismo archivo, lo produce la impresión de movimiento (es la misma técnica que se utilizaba para los dibujos animados).</p> | <p>Muy utilizada en sitios de Internet como avatares de identificación y para diseño de logos y banners.</p>  |
| <p>.png</p>           | <p>-Es un formato de creación más reciente que el .gif que se inventó para corregir algunos problemas de éste.<br/>-También permite transparencias.<br/>-No comprime los datos, lo que lo hace un buen formato para ediciones posteriores.<br/>-Permite grabar imágenes con más color que los formatos antes mencionados.</p>   | <p>Muy utilizado en diseño gráfico, en aplicaciones de edición de imágenes como Photoshop. En internet cada día se usa más para imágenes con transparencia.</p>                             |

<sup>72</sup> Originalmente los archivos se componían de un “nombre” y una “extensión”. Los nombres de los archivos podían ser de hasta 8 caracteres luego un punto y la extensión 3 caracteres, por ejemplo Califica.txt, donde Califica es el nombre del archivo y .txt es la extensión que lo identifica como un documento de texto. Los nuevos sistemas operativos ya aceptan nombres de archivo y extensiones más largos.

|            |   |  |
|------------|---|--|
| .tiff .tif | <p>-Los archivos a color creados con este formato son bastante pesados (de muchos KBs), sin embargo los archivos en blanco y negro son muy livianos.</p> <p>-Este formato permite generar imágenes de alta resolución, por lo que es un formato ideal para ediciones posteriores.</p> <p>-Permite crear archivos de más de una página (sin crear secuencias como el .gif), a los que se les llama tiff multipágina.</p> <p>-Por la calidad del formato es el más recomendado para escanear documentos de texto, pues permite ejecutarle procesos posteriores como el reconocimiento óptico de caracteres.</p> <p>-Es utilizado como el formato estándar para el escaneo de documentos.</p>  | <p>Es el formato más frecuente y recomendado en la digitalización.</p> <p>La mayoría de programas que se utilizan para manejar escáneres generan este formato de imagen por defecto.</p>   |
| .pdf       | <p>-Este formato de archivos tiene características especiales, pues en realidad no es un formato exclusivo de imagen, es más un bien un estándar abierto para el intercambio de documentos electrónicos.</p> <p>- Se pueden crear PDFs desde formularios, gráficos, páginas web, archivos de texto o escáneres y mantendrán su aspecto original, como si se les tomara una foto.</p> <p>-Aunque originalmente fue desarrollado por la empresa Adobe Systems, la Organización Internacional de Estandarización lanzó la versión PDF/A como un estándar abierto en 2008, publicándolo como la norma ISO 32000-1.<sup>73</sup></p> <p>-Es un formato difícil de alterar y que mantiene el aspecto del documento original sin importar en que plataforma, aplicación o sistema operativo se vea, lo que lo hace muy práctico para compartir documentos.</p> <p>-Es muy utilizado para procesos de reconocimiento óptico de caracteres posteriores a la digitalización.</p> <p>-A diferencia de otros formatos los archivos PDF pueden contener hipervínculos, campos de formulario, vídeo, audio y botones en los que se puede hacer click.</p> | <p>Por todas las características mencionadas este formato cada vez gana más campo. Instituciones de gran renombre internacional, como los Archivos Federales de Suiza, que utilizaban el TIFF como su estándar para almacenamiento de imágenes, ahora migraron al PDF/A.</p> |

#### 4.1.3 Resolución

El escaneo es la conversión mediante programas informáticos y equipos de cómputo, de un documento de análogo a digital. Esto se logra cuando el sensor de una cámara (en este caso la de un escáner) captura una imagen y la convierte en secuencias de puntos.

Para efectos prácticos las imágenes digitales son la suma de los puntos que la forman. Mientras más puntos tengan una imagen, mayor resolución y calidad tendrá, es decir será mayor la capacidad de distinguir los detalles más finos.

La resolución de las imágenes se mide en Megapíxeles -Mpx- (cuando se verá en pantalla) o en Puntos por Pulgada<sup>74</sup> -ppp- (cuando se usará para imprimirla). Mientras más grande la cantidad de puntos por pulgada, mayor será la calidad de la imagen pero mayor espacio de almacenamiento ocupará.

Este es un tema importante a considerar cuando se van a digitalizar grandes co-

<sup>73</sup> <http://www.adobe.com/es/products/acrobat/adobepdf.html>

<sup>74</sup> Es muy común que también se le denomine DPI (Dots Per Inch) por sus siglas en inglés.

lecciones documentales, pues la capacidad de almacenamiento es siempre limitada y resulta bastante oneroso el costo de cada gigabyte<sup>75</sup> (aproximadamente US\$0.70 por cada GB al día de hoy en los Estados Unidos, donde normalmente es más barato comprar tecnología que en el resto de Latinoamérica).

Es aquí donde hay que tomar decisiones importantes, pues por ejemplo, una página escaneada a color será más fiel al documento y se verá mucho mejor impresa, pero tendrá más del doble de “peso” en gigabytes que una en blanco y negro. Este tipo de decisiones también dependerán del uso posterior que se le desee dar a las imágenes y del tipo de archivo, pues, por ejemplo, si son piezas de arte y se usarán para reproducciones o impresión se deberá escanear a color, pero si son documentos sin color, donde lo más importante es la información que contienen, se recomendará hacerlo en blanco y negro o en escala de grises.

Donde no hay que escatimar recursos es en la resolución de las imágenes, pues de eso dependerá la posibilidad de realizar procesos posteriores de edición de las imágenes, publicaciones o procesos de reconocimiento óptico de caracteres. Es un estándar que las imágenes escaneadas se realicen por lo menos a 300 ppp.

Hay otros factores adicionales a tomar en cuenta en la digitalización, como el tamaño de los documentos a digitalizar, los escáneres que se adquirirán, el tiempo con que se cuenta, etc. Sin embargo, por no ser ese el fin principal de este documento, no se ahondará en el asunto.

Tan valioso es en la digitalización lograr una imagen clara y con la mayor metadata posible, como el nombre de archivo que los programas de escaneo les genera. No importa cuál sea el programa que se utilice, el gratuito que incluye el escáner, uno de distribución gratuita por Internet, uno que requiera compra de licencias, todos generan un número único para cada documento.

Regresando brevemente al tema de organización de archivos, recordamos que los documentos terminan reunidos a nivel de serie y con algún orden a su interior (alfabético, cronológico, geográfico, etc.) sin embargo, en los documentos en físico no hay forma de identificar cada uno de los documentos (a menos que los documentos tengan impreso algún número que los hace únicos).

Es precisamente ese número único con el que se logra crear un “catálogo” de documentos que en combinación con otras aplicaciones de cómputo o bases de datos,

---

<sup>75</sup> Un gigabyte es una unidad de almacenamiento de información cuyo símbolo es el GB. Desde 1996, la mayoría de los discos duros se miden según su capacidad de gigabytes. La capacidad de almacenamiento se puede calcular de la siguiente manera:

1 bit = 1 letra (en Ascii)

1 byte = 1024 bit

1 Megabyte = 1024 Byte

1 Gigabyte = 1024 Megabyte

1 Terabyte = 1024 Gigabyte

crearán herramientas informáticas para archivos, que servirán no sólo para el control de documentos en series documentales naturales, sino también para su agrupación con criterios de investigación o cualquier criterio subjetivo establecido por el interesado.

La experiencia en el manejo de documentos digitalizados es muy variada en cuanto al tipo de herramienta que se puede generar, desde herramientas muy básicas que se pueden manejar desde un explorador de archivos u otras que utilizan interface de páginas web como índice para su búsqueda, hasta aplicaciones profesionales de bases de datos.

Para ilustrar lo antes dicho, a continuación se presentan algunas de las experiencias tanto de manejo de documentos como de creación de información, de acuerdo con lo realizado por los equipos de trabajo del AHPN.

#### 4.2 Manejo de imágenes, mediante archivos e hipervínculos<sup>76</sup>: La experiencia de la Secretaría de Bienestar Social de la Presidencia de la República de Guatemala

En varias oportunidades el AHPN realizó tareas de apoyo en la digitalización de documentos a otras instituciones. Estas experiencias resultaron un reto, pues fue necesario crear sistemas que fueran completamente funcionales para estas instituciones, que en varias oportunidades no contaban con equipo de cómputo moderno ni personal calificado para el efecto.

Una de las primeras experiencias en este tipo de apoyo fue la que, en el 2007, se le dio a la Secretaría de Bienestar Social de la Presidencia de la República<sup>77</sup> -SBS- para el resguardo, protección y sistematización por medios digitales de los documentos contenidos en sus archivos.

Los documentos que se digitalizaron corresponden al archivo de expedientes de niños que pasaron por los hogares temporales de esta institución. Para el control de estos expedientes, los archiveros a cargo, han creado un índice, en máquina de escribir, que registra el nombre de cada uno de los niños-expedientes por hogar.

Se tomó la decisión de aprovechar este valioso instrumento de control, para crear un índice digital que enlazara los hogares de adopción, con los niños, con sus expedientes. Para el efecto se realizó el siguiente proceso:

- Se digitalizaron<sup>78</sup> las listas en archivos de un procesador de palabras.

---

<sup>76</sup> Un hipervínculo es una referencia que enlaza dos medios electrónicos. Su uso se popularizó con Internet, pero se puede utilizar en casi cualquier medio electrónico. Un hipervínculo permite desplazarse rápidamente entre dos lugares (puede ser hacia otro lugar en el mismo documento, hacia otro archivo, hacia una carpeta, hacia un lugar en internet o hacia otra aplicación) con sólo pulsar sobre una palabra, párrafo o imagen párrafo que lo refiere. El formato más común para diferenciar el hiperenlace suele ser azul y subrayado.

<sup>77</sup> Las adopciones en Guatemala, de 1977 a 1989, fueron realizadas desde la Secretaría de Bienestar Social -SBS-, a través de su Programa de Adopciones.

<sup>78</sup> Según la Real Academia Española: Incorporar datos a la computadora utilizando el teclado. No es lo mismo que digitalizar, que es la expresión de datos en digital.

- Se creó una carpeta para cada Hogar.
- Se digitalizaron los documentos en archivos .tiff multipágina, creando una nomenclatura específica para evitar duplicidades de nombres de archivo e incluso para saber a qué niño pertenecía el documento aunque el archivo se moviera de su carpeta.
- Se creó un hipervínculo entre el nombre del archivo de Word y la carpeta con sus documentos.

De esta forma, cualquier persona, con una computadora personal sin mayores capacidades (obviamente teniendo copiados todos los archivos en el disco duro local para que el hipervínculo funcione), sólo necesitaría saber manejar Word para consultar la información, pues realizaría las búsquedas dentro del procesador de palabras, al ubicar el nombre pulsaría el hipervínculo y automáticamente se abriría el archivo con las imágenes de los documentos.

Este tipo de sistema es muy funcional, fácil de crear y usar, pero depende de que exista un inventario inicial como el que aquí existía, pues direcciona a cada uno de los documentos, sin requerir que contenga información (metadata) adicional.

#### 4.3 Manejo de imágenes por metadata: La experiencia del Fichero Pardo

Luego del proceso de transición en donde la titularidad del Archivo Histórico de la Policía Nacional se traslada al Ministerio de Cultura y Deportes, bajo la rectoría del Archivo General de Centro América -AGC- en julio de 2009, y dado el interés de fortalecer las relaciones interinstitucionales y brindar aportes sustantivos a la conservación del patrimonio cultural e histórico de Guatemala, se decide que los equipos de trabajo del AHPN realicen la digitalización del Fichero Pardo<sup>79</sup> para su resguardo y protección.

Dado que los recursos eran limitados, la tarea era finita y temporal y que estos documentos tienen la característica de no estar organizados según su procedencia y orden original sino de forma temática (con temas definidos por el Profesor Pardo), no se diseñó una base de datos formal para el manejo de las imágenes, sino que se ideó un sistema

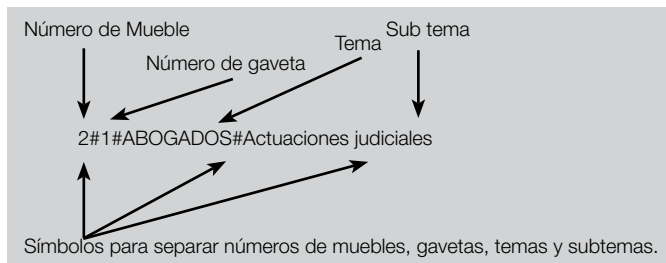
---

<sup>79</sup> Según el sitio web del Archivo General de Centro América (en su apartado Catálogo de la Documentación Colonial <http://ficheropardo.agcadocs.org/acercaFichero.aspx>): “fue bajo conducción del Profesor José Joaquín Pardo, que se realizaron las tareas de organización de los documentos pertenecientes al período colonial y parte del período federal a partir de 1935 cuando fue nombrado director del entonces Archivo General del Gobierno de Guatemala. Es en reconocimiento de esta labor que se ha denominado Fichero Pardo al instrumento de acceso que facilitó las consultas de miles de investigadores a la documentación producida por la antigua Capitanía General del Reino de Guatemala, incluyendo por lo tanto la documentación generada en los países que conforman la región centroamericana.

Los documentos señalados fueron producto de un proceso de concentración instruido por el Acuerdo Gubernativo de 1937, en el que se dispuso “que todos los archivos coloniales existentes en las oficinas públicas y municipales de la República, pasen a formar parte del Archivo General del Gobierno”, hoy Archivo General de Centro América.”

para manejo por metadatos de los archivos. El Fichero está contenido en 22 muebles, que contienen 1,192 gavetas con 2,694 temas, 32,438 subtemas y 562,603 fichas.

Todo el trabajo se realizó creando carpetas de Windows, con el siguiente sistema de codificación:



Es decir lo que se creó fue un sistema de registro de metadata en carpetas de Windows, para hacer factible su búsqueda organizada desde Windows u otro sistema de organización de información.

Hay varios factores a tomar en cuenta en este tipo de sistemas, como que sólo se crean carpetas para el nivel de Sub tema, pues son éstos los que contienen las fichas. Los niveles superiores sólo sirven de referencia de su ubicación topográfica o temática.

No todas las colecciones documentales son susceptibles de ser organizadas de esta manera. En este caso la única metadata disponible era, mueble, gaveta, tema y subtema, pero la mayoría de colecciones documentales tienen bastantes más datos que estos, por lo que no sería posible hacer un trabajo de este tipo.

Las ventajas que tiene este tipo de registro, es que lo puede realizar cualquier persona con un mínimo conocimiento de Windows. No es necesario tener un experto en sistemas que pueda diseñar y programar una base de datos. La captura de datos es rápida, pero debe ser muy precisa, pues de lo contrario habrá datos perdidos para siempre.

Otra ventaja es la facilidad de utilización de los datos en sistemas más sofisticados, pues posteriormente se pueden dividir los cuatro niveles de información para utilizarlos en bases de datos o aplicaciones web. De hecho, este sistema de carpetas/archivos/metadata fue utilizado recientemente para poner en línea para el acceso público este fichero<sup>80</sup>.

#### 4.4 Manejo de imágenes con bases de datos: el caso del Archivo Histórico de la Policía Nacional

Casi todos han hecho en algún momento de su vida tablas o cuadros. Estos se usan para presentar en forma sintética información dispersa. Bien utilizados, es una excelente herramienta para comunicar información. Si las tablas están hechas en una

<sup>80</sup> Se puede consultar en <http://ficheropardo.agcadocs.org/index.aspx>

hoja electrónica también permiten hacer “filtros” para analizar los datos, por ejemplo si hay una lista de datos con fechas de 10 años consecutivos, esta información se puede “filtrar” y seleccionar sólo los datos de un año específico.

Los límites de análisis y cruces en una tabla los da la tabla misma. Es decir si se tiene una tabla donde se listan personas que son propietarias de vehículos, con dirección, número de identificación tributaria, teléfono y marca del vehículo, se podría buscar por cualquiera de los campos, pero habrá problemas cuando se busque en el campo vehículo o propietario, pues una misma persona puede tener más de un vehículo. En caso que tuviera más de uno, se tendrían que volver a escribir todos los datos de la persona, para cambiar el último dato, el del vehículo. Por lo tanto si una persona tiene 10 vehículos, se encontraría 10 veces su nombre en esa tabla. Al contar cuántos propietarios de vehículos hay, sería muy fácil cometer errores y contar 9 veces repetidas a un mismo propietario.

Es allí donde nacen las bases de datos. ¿Qué son? Tablas que se relacionan entre sí, lo que permite muchísimas más posibilidades de análisis. Son la herramienta predilecta para pasar de los datos a la información.

Para seguir con el ejemplo, con una hoja electrónica se podría crear una tabla con datos de “propietarios” y luego otra con datos de “vehículos”, con la limitante que no se podrían relacionar los datos de una con los de la otra, es decir no se podría “juntar” a los dueños con sus carros.

Con una base de datos, se pueden crear las mismas dos tablas y se puede crear la relación de “uno a muchos”, un propietario a muchos carros.

Ese es el principio de las bases de datos relacionales, relacionar tablas, que además pueden contener información de muchísimas clases, numérica, texto, alfanumérica, fechas, e incluso imágenes. Ese tipo de bases de datos son las que se utilizan para la gestión de archivos, donde con la utilización de metadatos se puede replicar la organización física de los documentos y agregar la imagen del documento al “registro”<sup>81</sup>.

Como se ha mencionado, un archivo organizado tendrá para cada serie organizada, metadatos por lo menos para los siguientes campos:

|                  |                              |                                  |
|------------------|------------------------------|----------------------------------|
| Fondo            | Fecha de digitalización      | Adicionalmente:                  |
| Subfondo         | Hora de digitalización       | Imagen del documento             |
| Serie            | Resolución de la imagen      | Número único que la identificará |
| Fechas extremas  | Formato de la imagen         |                                  |
| Orden alfabético | Máquina en que se digatilizó |                                  |
| Ubicación:       | Tamaño del archivo           |                                  |
| Caja             |                              |                                  |
| Legajo           |                              |                                  |

<sup>81</sup> A cada una de las variables que se registran de una estructura (documento, persona, lugar, etc.) se llama campo. La unión de varios campos de una misma estructura se llama registro. En una tabla de “propietarios” se tendrían los campos de “nombre”, “dirección”, “edad”, “teléfono”. A la unión de todos esos campos para cada propietario se le llama registro. Una tabla con información sobre 10 propietarios se diría que es una tabla con 10 “registros”.



Todos estos datos normalmente se ingresan en el momento de la digitalización por lo que hay que tomar en cuenta no sólo el tiempo que se tomará el escáner en digitalizar los documentos sino también el tiempo de digitar toda la metadata en la base de datos.

El proceso de digitalización se puede resumir brevemente en:

- Ingreso de los documentos organizados archivísticamente
- Preparación de los documentos para escaneo (eliminación de elementos de metal, suciedad, etc.)
- Ingreso de metadatos al sistema
- Digitalización
- Retorno de los documentos a su unidad de instalación
- Instalación en los depósitos correspondientes

Si esto se realiza ágilmente y se utiliza una base de datos robusta, los datos para el acceso deberán estar disponibles en cuanto termina el paso de la digitalización.

El producto que aquí se obtiene es más que suficiente para cualquier fin archivístico. De aquí en adelante, si un usuario desea tener acceso a una serie específica de documentos que ya estén escaneados, se le dará utilizando una computadora, de la misma manera que se haría en físico, sin riesgo ni desgaste para los documentos.

Hasta aquí el acceso se seguirá brindando de la manera tradicional de los archivos, entregándole al interesado series documentales que representan gran cantidad de documentos (varios metros lineales en algunos casos). Anteriormente se entregaban en físico y ahora se entregarán en digital, pero el producto es el mismo. Como se ha mencionado, la entrega de documentos se podrá ir haciendo más exacta y reducida mientras más conocimiento se tenga de las series documentales, más detallados se encuentren sus instrumentos de descripción y mientras más metadata tenga.

En la cultura estatal latinoamericana esto resulta completamente relativo, pues los recursos para archivo cuando existen son muy limitados y nunca son prioritarios, los archivos siempre carecen de personal, equipo y tecnología, por lo que las entregas de información son casi siempre muy grandes y poco exactas, incluso muchas veces amparados por leyes vigentes. Por ejemplo, el Artículo 45 de la Ley de Acceso a la Información Pública, vigente en Guatemala desde el 2008, en relación a obligación de entregar información de los sujetos obligados dice... “La información se proporcionará en el estado en que se encuentre en posesión de los sujetos obligados. La obligación no comprenderá el procesamiento de la misma, ni el presentarla conforme al interés del solicitante”.

Esto resulta en un divorcio entre los intereses de los usuarios y los archivos. A los investigadores les gustaría tener a la mano y de inmediato los documentos que necesitan y los archivistas no tienen la capacidad de hacerlo.

Es precisamente eso lo que las bases de datos pueden ayudar a resolver, pueden hacer más eficientes y exactas las entregas de información. Un ejemplo de eso es una base de datos muy simple que se creó en el AHPN para ayudar en la búsqueda de documentos:

Entre las asesorías de expertos de alto nivel que han visitado el AHPN estuvo la del Doctor Antonio González Quintana<sup>82</sup>. En una de las múltiples reuniones de trabajo, varios años atrás, el Dr. González Quintana insistía en que, en archivos como el AHPN lo más importante son los nombres. Muchas veces insistía en que se registraran los nombres de personas que aparecen en los documentos. “Nombres, nombres, nombres.... cuando vengán a solicitarles lo que les van a pedir va a ser información sobre nombres, sus padres, sus hermanos, sus abuelos, sus amigos... les dirán a mí tío Pedro lo desaparecieron y quisiera saber qué le pasó. Registren nombres”, insistía.

Eso resultaba en algo no necesariamente compatible con el trabajo archivístico que se estaba llevando a cabo. El registro de los nombres que aparecían en cada uno de los documentos que se tenían a la vista era imposible. Los documentos eran demasiados, el tiempo poco, los recursos limitados.

Un par de años después de esa reunión se confirmó lo que el Dr. González Quintana adelantó, la gran mayoría de solicitantes se acercaban al AHPN a pedir información sobre sus parientes o amigos. No llegaban a pedir la serie de telegramas de Dirección General... no les importaba dónde apareciera información sobre sus seres queridos. Lo que les interesaba era saber qué les había pasado.

La Policía Nacional como parte de sus tareas de represión y control social, fue muy cuidadosa en registrar la información que estaba a su alcance sobre las personas. Este trabajo lo llevaba a cabo, entre otros, el Departamento de Investigaciones Criminológicas -DIC-, que creó el Registro Maestro de Fichas, un tipo de fichero de información personal, donde registraban además del nombre de la persona, otra información que hubieran recibido sobre ella y la referencia de la ubicación de otros documentos que la mencionaran.

Esta serie documental le daba respuesta a la sugerencia del Dr. González Quintana, ya que reunía una serie documental con nombres de personas. Esta serie que contiene un aproximado de 850 mil fichas, se digitalizó bajo el proceso normal de registro, con su metadatos de fondos, subfondo, serie, orden alfabético, caja, legajo, etc. y el software le agregó un número único a cada una de esas fichas.

Así como estaba el producto, era relativamente útil, pues se podían buscar las fichas dentro de las series escaneadas, utilizando el orden alfabético que se ingresó

---

<sup>82</sup> Archivero e historiador español, en la actualidad se desempeña como Subdirector General de Archivos de la Comunidad de Madrid. Con anterioridad, ha dirigido el Centro de Información Documental de Archivos del Ministerio de Cultura (2005-2007), la Unidad de Coordinación de Archivos Militares del Ministerio de Defensa (1994-2003) y el Archivo General de la Guerra Civil de Salamanca (1986-1994).

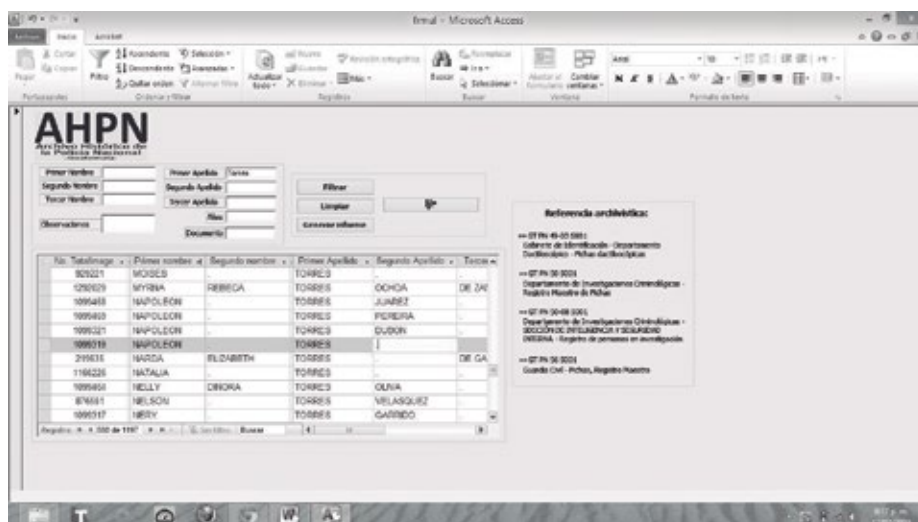
Además de su ejercicio en el sistema de archivos públicos de España, González Quintana destaca en el ámbito internacional por sus contribuciones en el campo de los derechos humanos a través de la ONG “Archiveros sin Fronteras” y como Presidente del Grupo de Expertos constituido por acuerdo del Consejo Internacional de Archivos y la UNESCO para el estudio de los Archivos de la Seguridad del Estado de los Desaparecidos Regímenes Represivos.

en la metadata, que es el que originalmente le dio la Policía, algo así como el orden alfabético de un diccionario, de la Aa a la Af, de la Ag a la Ar. Funcional, pero poco exacto y muy lento. Tenía muchas desventajas, como que si alguna ficha estaba fuera de lugar sería imposible ubicarla o que había muchísimas fichas en cada rango.

Allí nació la base de datos, un simple registro de cada uno de los nombres de las ficha que se escanearon con la referencia del número único de imagen que le dio el programa de escaneo. De esta manera, se podría buscar un nombre o apellido cualquiera y de inmediato llegar a la imagen del documento que lo refería.

Esta base inició una nueva fase de acceso al archivo. Creó un índice de cada uno de los documentos de una serie documental completa (850 mil registros es una cifra nada despreciable), que si bien no brinda todo el texto que tiene escrito cada ficha, sí brinda una forma pronta, exacta y eficiente de llegar no sólo a saber si existe un nombre sino a poder ver de manera inmediata su imagen (que además refiere a otros documentos).

Este registro se creó en Microsoft Access, pero se pudo haber creado en cualquier base de datos u hoja electrónica. Obviamente, por la cantidad de registros, lo que se demandó fue un gran esfuerzo de captura de datos y de exactitud en la digitación. Es un registro muy simple, ágil, eficiente, fácil de usar y adecuado al medio, además responde a las necesidades y está enfocado a las personas, es decir cumple con todo lo que un sistema de información debe ser.



Este producto unido con el sistema de manejo de imágenes, resuelve la necesidad de información de la mayoría de usuarios del AHPN. Son este tipo de aplicaciones las que mejor aprovechan las capacidades y recursos de los archivos y que en relación costo – beneficio los segundos son mayores con creces.

## 5. Bases para la sistematización de datos

Recientemente un investigador de una ONG solicitó a una institución del gobierno de Guatemala, amparado en la Ley de Libre Acceso a la Información, un listado de los beneficiarios de un programa social, para evaluar su impacto por región geográfica y por grupo de edad.

Más de 700 mil nombres aparecían en el listado que se le entregó en un archivo en formato pdf con todas las protecciones posibles, incluso la posibilidad de copiar el texto del archivo estaba bloqueado. El archivista cumplió con la obligación de entrega de la información que obraba en su poder, sin embargo entregar ese archivo era casi lo mismo que no entregar nada. No tenía ninguna funcionalidad lo recibido, era imposible hacer cualquier análisis sobre estos datos.

Como se ha repetido en múltiples oportunidades, hoy día, los archivos científicamente organizados obedecen a principios archivísticos tales como procedencia y orden original, que permiten reflejar las actividades de las instancias productoras, el contexto de creación de los documentos, sus funciones y flujos.

Sin embargo el interés de los investigadores y usuarios frecuentemente es temático. Sin importar cuál es la especialidad del interesado, casi siempre le interesará encontrar información sobre un tema: derechos humanos, mujer, niñez, un fenómeno social, una persona, un hecho, una fecha, etc.

Como cualquier proceso de investigación, seguramente la información que se busca no estará ubicada en una sola serie. Será la suma de documentos en muchas series la que responderá a sus necesidades.

La organización archivística y la digitalización de documentos simplifica el acceso a los documentos, pues el acceso físico es bastante más lento y engorroso, sin embargo, mantiene la dificultad de búsqueda de información, no sólo para el usuario de un archivo, sino para el archivero mismo. Pero como ya se mencionó no es sólo cuestión de sistematización, es también de formatos, tiempos y métodos de entrega.

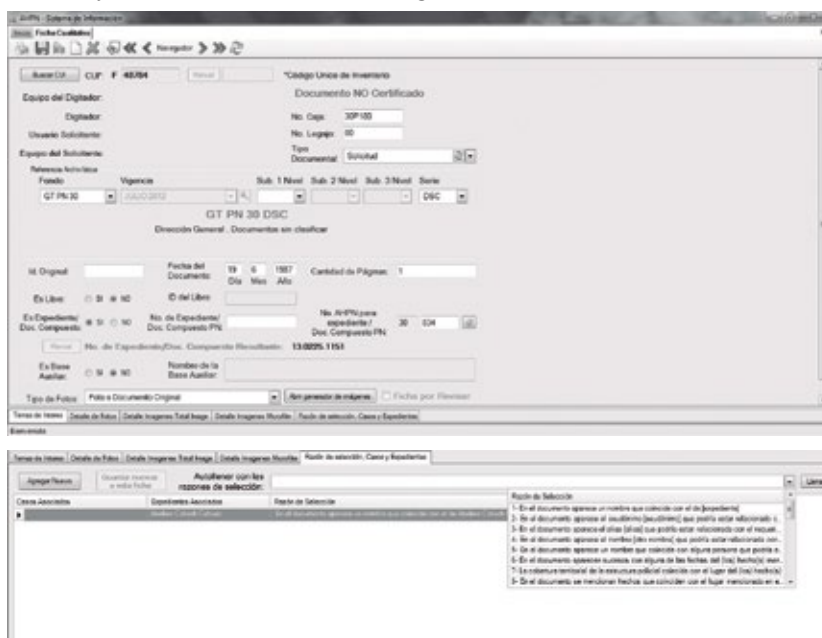
En varios países de Latinoamérica los archiveros deben resolver las solicitudes de información en tiempos limitados, según lo mandatan las leyes de acceso a la información. Esto puede significar, como en el caso de Guatemala, tan solo 10 días.

Los metadatos y las bases de datos pueden ayudar a simplificar este problema. Las bases de datos permiten agregar todos los campos que se desee a cualquier registro. De un documento se podría registrar el autor, el receptor directo, receptores indirectos, tema principal, fecha de producción, fecha de recepción y cualquier otro dato que se considere relevante. Adicionalmente, se pueden crear expedientes donde se agrupan virtualmente todos aquellos documentos que se desee, sin moverlos realmente de su

ubicación original, ni en físico ni en digital<sup>83</sup>.

Este tipo de bases de datos son más complicadas de programar y requieren bases de datos y aplicaciones más potentes y versátiles que las que se han mencionado hasta el momento. Sin embargo cualquier programador o persona con experiencia en bases de datos tiene la capacidad de desarrollarlas con la dirección adecuada, pues son las mismas aplicaciones que se utilizan para cualquier otra base de datos moderna.

En la actualidad estas aplicaciones se desarrollan para ambientes web, pues las personas están familiarizadas con lo amigable de estas interfaces. Bases de datos como MySQL<sup>84</sup> (My Structured Query Language o Lenguaje de Consulta Estructurado) son de las favoritas para su desarrollo. Aunque la programación es más especializada, la lógica sigue siendo la misma, se agregan metadatos que permitirán agruparlos de una u otra forma y se relacionan con una imagen.



<sup>83</sup> Mantener los documentos en su ubicación original es de gran importancia cuando los documentos de archivo se utilizan como prueba en procesos penales o civiles, pues aumenta su valor probatorio demostrar y comprobar que la información se ha mantenido en su contexto original, que está con otros documentos que cumplieran las mismas funciones y que no son documentos únicos que se podrían haber aportado de forma anómala. Por ejemplo, si hay una serie de “oficios enviados por el Secretario General” con documentos de 10 años consecutivos, es de esperarse que todos tengan un número correlativo, que estén firmados por el funcionario que corresponda según la fecha del documento, que se utilice periódicamente el mismo tipo de papel y se hayan impreso en la misma máquina.

Este potente gestor de bases de datos relacionales, de código abierto, es un sistema multiusuario que permite manejar grandes cargas de datos con rapidez y compatibilidad con múltiples sistemas de programación.

<sup>84</sup> Este potente gestor de bases de datos relacionales, de código abierto, es un sistema multiusuario que permite manejar grandes cargas de datos con rapidez y compatibilidad con múltiples sistemas de programación.

Precisamente este tipo de bases de datos ha sido uno de los mejores aportes que ha hecho el AHPN a los investigadores y sistema de justicia de Guatemala. Se ha creado un sistema de información donde los investigadores pueden crear sus expedientes, organizar la información, identificar las estructuras y personas que intervinieron en su producción y recepción, registrar la razón de selección de cada documento que agrupan, catalogar los documentos dentro de un tesoro y otras herramientas de asociación.

Este sistema permite el trabajo simultáneo, manteniendo la sistematización de cada investigador de manera independiente gracias a un sistema de usuarios. Se pueden crear filtros y producir reportes personalizados por cualquiera de las variables.

Es decir, que aquel investigador al que le entregaron el listado de nombres sin utilidad, podría haber hecho una pronta incursión en los archivos, haber organizado su información de acuerdo a sus requerimientos y pudo haber hecho el análisis que requería, probablemente sin necesidad de interrumpir las actividades cotidianas del archivista.

En Internet se pueden encontrar múltiples aplicaciones, tanto de distribución gratuita como de venta, que sirven para manejo de archivos. En su mayoría estos programas han estado enfocados al manejo y gestión de documentos o a la digitalización, sin embargo cada vez aparecen más programas que ya consideran no sólo la gestión, sino la colaboración en línea y el manejo de casos<sup>85</sup>.

## 5.1 Archivos en línea

En la actualidad cuando se piensa en tecnología siempre se piensa en Internet. Aunque los archivos se encuentren digitalizados no es común que se pongan en línea, pues requiere muchos recursos el hacerlo. Servidores con gran ancho de banda, con gran capacidad de almacenamiento y con manejo de múltiples bases de datos son costosos. Se requiere personal especializado para preparar el contenido, subirlo y mantenerlo actualizado.

Por ejemplo, archivos tan grandes como el Archivo General de la Nación de México no cuenta con ningún fondo para consulta en línea e incluso tiene restricciones para la consulta digital que se realiza en sus instalaciones. En su sitio de Internet<sup>86</sup> aclaran que la consulta digital tiene las siguientes “Restricciones: No se podrán copiar en dispositivos electrónicos de almacenamiento los archivos o imágenes resultantes de la búsqueda del usuario en medios magnéticos ni ópticos.

Las imágenes digitalizadas, producto de la consulta, próximamente estarán a la venta. Se puede solicitar su impresión en papel bond”<sup>87</sup>.

---

<sup>85</sup> Se pueden encontrar algunos ejemplos de este tipo de programas en <http://www.archivistica.net/softwareopen.htm>

<sup>86</sup> <http://www.agn.gob.mx/>

<sup>87</sup> <http://www.agn.gob.mx/menuprincipal/serviciospublico/servicios/consdigital.html>

Otros países, como Paraguay, no solo no tienen registros en línea, sino que -en palabras de una de sus más grandes expertos en archivos, la Licenciada Rosa Palau<sup>88</sup>-: “Paraguay no cuenta con un Archivo General de la Nación, por tanto la política de archivos está sujeta a disposiciones o reglamentaciones propias de cada institución pública”. Sobre el tema agrega: “...en los archivos gubernamentales se tienen procedimientos burocráticos que dificultan el acceso y obtención de información/investigación”. Palau identifica como “Causas posibles de esto:

I. los archivos de las instituciones gubernamentales no cuentan con profesionales archivistas, en la mayoría de los casos los responsables de Archivos son o bibliotecarios o profesionales (principalmente abogados).

II. Los archivos son considerados como reservorios de papeles con registros de entrada y salida, muy pocos sistematizados y disponibles solo para requerimientos internos de las instituciones.

III. El personal designado para trabajar en los archivos, carece de una formación mínima en el tratamiento de documentos.

IV. En el país no se cuenta con una carrera de formación archivística, existe a nivel postgrado en Ciencias de la Información (bibliotecología) y en la licenciatura en historia una materia (1 semestre) denominada archivo.”<sup>89</sup>

En Argentina se han hecho esfuerzos como los del Archivo Provincial de la Memoria que ha puesto en línea algunos documentos en un esfuerzo denominado “La vida pública bajo sospecha”, que tiene el “objetivo de facilitar el acceso a la documentación obrante en el archivo, a todas las personas interesadas en investigar temáticas vinculadas a los períodos represivos de las décadas del 60 y 70 en la provincia de Córdoba”<sup>90</sup>.

En Guatemala, el AHPN firmó un convenio de colaboración con la Universidad de Texas, en Austin, Estados Unidos, para unir esfuerzos y poner en línea todas las imágenes de los documentos que se vayan escaneando. De esta cuenta, en diciembre de 2011 se lanzaron al Internet desde varios servidores de la Universidad de Texas en

---

<sup>88</sup> Licenciada en Matemática por la Facultad de Filosofía de la Universidad Católica Nuestra Señora de la Asunción, realizó estudios de tratamiento documental y archivos en el Centro Latinoamericano de Demografía (NN.UU. - CELADE). En 2000 realizó una pasantía en la organización no gubernamental National Security Archive (US) y en el Archivo de Seguridad Nacional (NARA-US). En 1993 coordinó los trabajos de organización de los Archivos del Terror para la creación del Centro de Documentación y Archivo para la Defensa de los Derechos Humanos (CDyA) del Poder Judicial. Como integrante de la Mesa Memoria Histórica y Archivos de la Represión, impulsó en 2003 la creación de la Comisión de Verdad y Justicia. Ese mismo año asumió la presidencia del Comité Nacional del Programa Memoria del Mundo de la UNESCO. Desde 1997 es jefa de la Oficina de Estadística de los Tribunales y co-directora ad honorem del CDyA.

<sup>89</sup> Rosa Palau. “RE: Pequeño favor” [Mensaje vía correo electrónico]. 22 de noviembre de 2012. Intercambio de correos electrónicos entre el autor de este documento y la Doctora Palau ante solicitud de su opinión sobre el estado de los archivos en su país natal.

<sup>90</sup> <http://www.apm.gov.ar/content/la-vida-p%C3%BABlica-bajo-sospecha>



Austin, más de 10 millones de imágenes digitalizadas por el AHPN con su descripción archivística y metadata básica.

El convenio, que comprende no sólo la publicación en Internet de los registros sino también esfuerzos de investigación académica e intercambio de catedráticos e investigadores, logró que las dos instituciones lograran concretar, en menos de 12 meses, la migración de datos, la transferencia de archivos y tecnología y la puesta en marcha del sitio web.

No es algo común poner en un sitio web tal cantidad de información, pues por el volumen de datos es un reto titánico lograr que todo funcione, sin embargo, el contar con la tecnología adecuada y utilizar formatos estándar de imágenes y de bases de datos, permitieron que la migración de datos fuera ágil y sin mayores inconvenientes<sup>91</sup>.

## 5.2 Datos en línea (portales de Transparencia)

Las leyes de acceso a la información, tan actuales en los países latinoamericanos, en su mayoría ordenan la instalación de sitios web, donde las instituciones deben agregar una sección con la información pública de oficio, la información de “Transparencia”. Por ser datos de uso cotidiano en las oficinas públicas, no implica mayores complicaciones -más que las políticas- hacerla pública.

Este tipo de datos, aunque sí son documentos públicos con información interesante, como el directorio de sus empleados, sus salarios o el presupuesto de la institución, en realidad no constituyen un archivo. Simplemente son un grupo de documentos en formato digital, puestos en línea para su acceso. Para que esto constituyera un archivo en línea sería necesario que, por ejemplo, estuvieran todas las carpetas del archivo de contabilidad disponibles para su consulta en línea.

Actualmente casi toda la información que se produce en el gobierno se genera en una computadora, por lo que su disposición en línea podría ser bastante simple, sin embargo lo que no existen son sistemas, estándares ni infraestructura para hacerlo. Sería necesario que los documentos se produjeran en un mismo formato, con un estándar de nomenclatura, con servidores centrales para concentrar la información.

En Guatemala, empiezan a utilizarse algunos portales de internet que son bastante funcionales y que cada día son más populares, como el Sistema de Contabilidad Integrada del Gobierno -SICOIN-<sup>92</sup> donde con solo registrarse el usuario tiene acceso a una herramienta informática que lleva el control de la ejecución presupuestaria, registrando ingresos y el gasto de los programas y proyectos según corresponda, generando automáticamente con cada registro la contabilidad del Estado y el proceso de pago<sup>93</sup>. Estos

<sup>91</sup> Estos documentos están disponibles para cualquier interesado en el sitio <https://ahpn.lib.utexas.edu>

<sup>92</sup> <https://sicoin.minfin.gob.gt/sicoinweb/login/frmlogin.htm>

<sup>93</sup> [http://consultaciudadana.minfin.gob.gt/Paginas/ayuda/dudas\\_contenido\\_t01.aspx](http://consultaciudadana.minfin.gob.gt/Paginas/ayuda/dudas_contenido_t01.aspx)



portales sí ponen en manos del ciudadano todo un archivo, toda una fuente de datos para ejercer su derecho ciudadano de auditar, estar informado y exigir a sus autoridades.

### 5.3 Otro tipo de tecnología

La tecnología<sup>94</sup> y la ciencia no siempre tienen cara de computadora. Un ejemplo de esto es un estudio estadístico, único en su clase, que se realizó muestreando los documentos del AHPN.

Al observar la enorme cantidad de documentos albergados en las instalaciones era obvia la imposibilidad de analizarlos todos y cada uno de ellos para conocer su contenido. De esta cuenta se buscaron alternativas para obtener, en corto tiempo y con recursos limitados, información científicamente fundada sobre el contenido de ese archivo. El método seleccionado debería tomar en cuenta las particularidades del AHPN: custodia documental, magnitud, heterogeneidad, múltiples procesos realizándose en paralelo y movimiento de documentos, entre otras.

Para el efecto se contactó al Doctor Patrick Ball<sup>95</sup>, quien recomendó diseñar un plan de muestreo estadístico, realizando pequeñas muestras aleatorias en etapas sucesivas. A partir de esta recomendación, se diseñó un plan de investigación cuantitativa, que abarca el período entre 1960 y 1996, para conocer información sobre: estado físico de los documentos, fecha de creación, producción, recepción, conocimiento y flujo. También información relacionada con los hechos que reportan y actores que participan en ellos.

Entre los productos más importantes que ha producido esa investigación está el aporte al sistema judicial guatemalteco, pues por primera vez en Guatemala se presentó un peritaje técnico estadístico en el marco del proceso judicial por la desaparición forzada de Edgar Fernando García a solicitud de la Fiscalía de Derechos Humanos del Ministerio Público, que analiza científicamente el contenido de un archivo.<sup>96</sup> Este análisis ha permitido reforzar la autenticidad de los documentos, su pertenencia al AHPN y su similitud con muchísimos otros documentos de este acervo documental.

Entre muchos otros, esta investigación ha revelado información como que en el AHPN existen 31.734.152 documentos creados en el período de 1960 a 1996,

---

<sup>94</sup> Según el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española: Conjunto de teorías y de técnicas que permiten el aprovechamiento práctico del conocimiento científico.

<sup>95</sup> Estadístico reconocido a nivel mundial, quien ha llevado a cabo análisis estadísticos de datos en proyectos de derechos humanos utilizados en comisiones de la verdad, ONG, tribunales y misiones de las Naciones Unidas, en El Salvador, Etiopía, Guatemala, Haití, Sudáfrica, Kosovo, Sierra Leona, Sri Lanka, Perú, Timor del Este y Chad. Actualmente vicepresidente del Grupo de Análisis de Información en Derechos Humanos de Benetech -HRDAG- (Human Rights Data Analysis Group) [www.hrdag.org](http://www.hrdag.org), [www.benetech.org](http://www.benetech.org)

<sup>96</sup> El Archivo en cifras. Algunos resultados de la Investigación Cuantitativa en el Archivo Histórico de la Policía Nacional de Guatemala.

<http://archivohistoricopn.org/media/informes/El%20Archivo%20en%20cifras%20color07042011.pdf>

que de estos hay 3.637.458 sin fecha de creación, 3.058.912 sin autor y 9.042.968 sin receptor. Este tipo de información se ha creado luego de un complejo proceso de selección de muestra con métodos aleatorios, vaciado de la data capturada a bases de datos, limpieza y análisis de datos, creación de pesos muestras y estimaciones estadísticas.

En agosto de 2009 se presentó, en la JSM -Joint Statistical Meetings- en Washington D.C., Estados Unidos<sup>97</sup>, la metodología de extracción de muestra, creación de pesos muestrales y análisis de datos que se elaboraron conjuntamente entre el AHPN y el equipo de Benetech.

Como se ha visto, la tecnología debería de ser una herramienta cotidiana en los archivos, hacerla parte del quehacer diario. Se debería de tratar como un medio para conseguir el gran objetivo de la organización documental y el acceso. Se le debe ver como un aliado del archivista, como una forma más simple para cumplir sus objetivos.

Si se le dan los recursos y si se enfoca correctamente, puede ser el mejor aliado de los encargados de un archivo, de sus investigadores y de las leyes de libre acceso a la información.

## 6. Conclusiones

Los archivos oficiales son una gigantesca fuente de información, albergan la evidencia de las actividades que se realizaron y las que no se realizaron. Documentan y verifican si los recursos de un país se están utilizando de manera adecuada y dan la prueba para juzgar a quienes no cumplan con sus obligaciones.

El párrafo anterior será cierto siempre y cuando la información esté organizada y disponible para su uso. Tener un archivo desorganizado es casi lo mismo que no tenerlo, pues aunque los datos de interés estén allí, encontrarlos será casi imposible.

Ese es el momento donde la archivística y la informática juegan un papel trascendental. La primera porque da la base para que los documentos sean accesibles, la segunda porque puede hacer que ese acceso sea más ágil, eficaz y eficiente.

Aunque hay algunas aplicaciones especializadas para archivos, comerciales o de código abierto, la mejor aplicación para su gestión y acceso será la que es más adecuada a su entorno y a sus recursos. Desde aplicaciones en procesadores de palabras u hojas electrónicas hasta sofisticadas bases de datos, todas son buenas si el producto que ofrecen es el esperado.

---

<sup>97</sup> Este evento reúne anualmente a más de 6 mil estadísticos de primer nivel de todo el mundo, para recibir las últimas actualizaciones en el mundo de la ciencia estadística y para someter a validación científica nuevos métodos y técnicas recientemente creados.

Los archivos digitales serán más útiles mientras más metadata tengan y mientras más desarrollados estén sus instrumentos de descripción. En esta época en que todo está en línea, al realizar una búsqueda en Internet es muy probable obtener más de 100 mil páginas con temas relacionados, sin embargo la persona promedio no pasa del resultado 30 del buscador. Ese es el rol de los instrumentos de descripción de un archivo, indicarle a un investigador con anticipación si su búsqueda tendrá futuro o no.

No es indispensable digitalizar todos los archivos, pero si se decide hacerlo, aplicar las mínimas técnicas y estándares no tiene más costo y asegura mejores resultados; y para los archivos digitales, diseñar estándares de formatos, nomenclaturas, migraciones, etc. garantizará su compatibilidad para ponerlos en línea.

No importa si son archivos históricos o de gestión, su objetivo primordial será dar acceso a sus usuarios. Un archivo organizado no crea mejores comunidades, pero sí brinda los datos que los investigadores convertirán en información, y es esa información la que ayudará a aprender del pasado, a auditar el presente y a planificar para el futuro.

El acceso a la información es un derecho humano.

# Capítulo tres

## **Capacitaciones en gestión documental: experiencias en América Latina en la era del derecho a saber**

Por Anna Carla Ericastilla<sup>98</sup>

### **1. Introducción**

En el presente texto se propone abordar la necesidad de visualizar los servicios de archivo como parte fundamental en la defensa de los derechos de los ciudadanos y, por ende, como fundamental contribución al fortalecimiento de la gobernabilidad de los países, especialmente aquellos que han pasado por conflictos internos que han implicado violaciones a los derechos humanos en los que el derecho a saber adquiere relevancia y presenta demandas específicas a los archivistas.

Deseo abordar los retos que conlleva para los archivistas instrumentar una visión que permita rentabilizar el inmenso capital informativo que custodian los archivos para ampliar el uso que la sociedad hace de ellos. Para lograr esto es clave el tipo de formación que adquieran los responsables de archivo en relación al derecho de acceso a la información, por lo que se revisará la experiencia formativa de diversos países de Latinoamérica y se desarrollará específicamente la experiencia guatemalteca.

---

<sup>98</sup> Historiadora egresada de la Escuela de Historia de la Universidad de San Carlos de Guatemala – USAC-, con estudios de posgrado por la Universidad Nacional Autónoma de México -UNAM-. Ejerce como catedrática de las carreras de Historia, Archivística y ha servido en el área común de la Facultad de Ciencias Económicas de la USAC. Asimismo, ha sido catedrática de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales –FLACSO- en el Diplomado en Investigación Archivística y Derechos Humanos, así como en la Maestría de Género. Se ha desempeñado como investigadora y coordinadora de proyectos de investigación en la Dirección General de Investigación de la USAC, habiendo sido reconocida como investigadora Universitaria Destacada del año en 2009, con múltiples publicaciones referidas a la historia de las mujeres en el siglo XIX.

Responsable de la investigación archivística de la Comisión Presidencial para el esclarecimiento de los experimentos realizados en humanos, 1946-1948, nombrada por la Presidencia de la República, en el año 2011. Desde el año 2007 es Directora del Archivo General de Centro América, ente rector del Archivo Histórico de la Policía Nacional, desde 2009, trabajando en los archivos desde hace más de 20 años.

Aurelio Tanodi, referente en estas temáticas, da cuenta de este escenario: "...El problema forma parte esencial de algo que parece un círculo vicioso: no hay suficiente conciencia archivística en ambientes sociales y gubernamentales para planificar y realizar la modernización de archivos, porque no hay suficiente número y calidad de archiveros que la despierten; no hay tales archiveros porque no se formaron bien, con enseñanza sistemática; no hay tal enseñanza porque no se la fomenta por falta de comprensión y ayuda de ambientes sociales gubernamentales. Es necesario romper ese círculo vicioso." (Tanodi, 1985: 58).

Para ello proponía concentrar la atención de esfuerzos y medios económicos en la formación y capacitación en una acción concertada entre los archiveros, los organismos y autoridades de decisión para la creación y fomento de centros y medios educativos con ayuda moral y financiera de personas, instituciones y organismos que puedan hacerlo en los ámbitos locales, nacionales, regionales e internacionales.

De acuerdo a Tanodi (1985), entre 1945 y 1983, existían 10 carreras de archivística en toda América Latina. A la fecha, no se tiene un dato exacto puesto que la creación de Universidades en la región se ha disparado en los últimos años (incluso en los países pequeños hay más de 100 universidades) y la oferta formativa de diversos tipos de titulaciones se ha diversificado enormemente. Para acercarse a dicha oferta formativa hoy, se llevará a cabo un breve recorrido por la experiencia formativa de algunos países de la región, habiendo sido seleccionados en base a criterios relacionados con haber sufrido enfrentamientos armados, poseer sistemas nacionales de archivos y/o tener información accesible a distancia. El contemplar países que han tenido enfrentamientos armados se justifica en que estos países, más fuertemente que en otros, ha aparecido la necesidad de examinar el pasado para responder al derecho a la verdad frente a las violaciones masivas de derechos humanos. En estos contextos, en dónde la búsqueda de verdad constituye una parte fundamental de los traumáticos procesos de transición a la democracia, la materialidad de la información resulta crucial.

También se ha decidido incluir la experiencia específica de Guatemala como experiencia focal, desarrollándose al final del texto una serie de reflexiones que pueden ser de utilidad al momento de diseñar y poner en marcha una política pública para la gestión de la información en relación con la formación de archivistas en América Latina.

## **2. Los archivos ante los desafíos del derecho de acceso a la información**

La tradicional adscripción de los archivos a los servicios de marcado carácter histórico-cultural ha llevado a una lectura parcial de la función archivística reduciéndola a una práctica destinada a eruditos y a ser objeto de culto de los coleccionistas,

pero esto ha provocado que los archivos se hayan posicionado en los últimos escalones de la agenda política de numerosos países: muchos archivos ocupan un lugar poco perceptible, aun dentro del ámbito cultural, en relación con los sitios arqueológicos, las bibliotecas, los museos, los teatros y la sinfónica, entre otros.

Los archivos están llamados a hacer visible la centralidad de sus servicios para la administración y la transversalidad de su labor en todas las organizaciones públicas y privadas, lo que lleva a la necesidad de hacer compatibles el posicionamiento estratégico con la organización de nuestros servicios a la ciudadanía. La situación se complica cuando se cuenta con recursos minúsculos para brindar servicios de calidad (Ericastilla, 2011).

Es importante destacar que instrumentar la noción de un archivo abierto<sup>99</sup> lleva a la necesidad de ampliar la base social de los usuarios, puesto que -a pesar de las consultas a los archivos se han incrementado en casi todos los países y se cuenta con un nuevo abanico de usuarios- todavía se llega solamente a un segmento limitado de la población. Los archivos tienen el compromiso de dinamizar sus actividades para acercarse a nuevos usuarios y ofrecer un abanico de servicios que satisfagan las necesidades de la sociedad del conocimiento, especialmente de los sectores más vulnerables de la sociedad y de quienes han sufrido violaciones a sus derechos humanos.

Un ejemplo de nuevos usuarios lo encontramos en el caso de Guatemala: los defensores de los derechos humanos se han acercado a los archivos como usuarios pero también como participantes directos en los mismos procesos archivísticos.

Es de importancia estratégica considerar el papel que le demos a la formación de profesionales de la archivística, sin olvidar simultáneamente la formación de los usuarios. Esto es necesario puesto que para lograr el efectivo acceso a los acervos es indispensable que los usuarios cuenten con cierta formación, orientación e inducción que les permita contar con alguna garantía para lograr localizar aquello que buscan. Los manuales de acceso, los cursillos de inducción que acerquen el conocimiento de la organización y potencial de las fuentes documentales a los usuarios son solo algunas de las formas de fortalecer las capacidades de la ciudadanía para ejercer su derecho de acceso a la información y su derecho a saber.

Los archivos requieren un personal dinámico, con iniciativa y con amplios conocimientos para poder funcionar como verdaderos centros de guarda y de información al servicio de comunidades de usuarios cada vez más amplias, con nuevas demandas y necesidades anteriormente más limitadas.

---

<sup>99</sup> El cambio conceptual se operó alrededor de la segunda mitad del siglo XIX con la formulación de los principios científicos de la teoría archivística. Alberch Fugueras, Ramón. Las bases teóricas de la archivística contemporánea (siglos XIX-XX). Editorial UOC, 2003.

## 2.1 La formación de archivistas en Latinoamérica

La formación<sup>100</sup> archivística cuenta con una historia de larga data, puesto que desde 1571 se tiene noticia de que Jacob von Rammingen junior, creó una escuela para empleados de las Registraturende formación de tipo jurídico. Algunos autores hacen alusión a la creación del Manual de clasificación y descripción de los archivos, a finales del siglo XIX. Sin embargo el debate hace difícil ubicar los inicios de la archivística puesto que se inicia como una disciplina empírica para el arreglo de los archivos y que continúa, aún hoy, en constante evolución (Cruz Mundet, 2001).

Las iniciativas contemporáneas comenzaron a desarrollarse en algunos países a principios del siglo XX con varias tendencias de evolución<sup>101</sup>. Aquí hemos decidido priorizar en el análisis de las tendencias más recientes en Latinoamérica, que se desarrollan con la intención de fortalecer la institucionalidad democrática, en vista al pasado dictatorial de graves violaciones a los derechos humanos.

Ante la falta de datos sistematizados acerca de la situación de la formación de los archivistas en Latinoamérica, tanto a nivel formal como no formal<sup>102</sup>, se hace necesario hacer un recorte en la experiencia de algunos países que permitan contar con elementos de comparación que conduzcan a una visión de conjunto.

Hoy día entre los desafíos que enfrentan los archivistas se encuentra la necesidad de superar la visión de que la labor de los archivos debe estar centrada exclusivamente en el papel de custodios de bienes de carácter patrimonial, para encarar la función

---

<sup>100</sup> La formación constituye la primera etapa de desarrollo de un individuo caracterizada por una programación curricular en alguna disciplina y que permite alcanzar niveles educativos cada vez más elevados, mientras que la capacitación va dirigida al perfeccionamiento técnico del trabajador para que éste se desempeñe eficientemente en las funciones a él asignadas. Mariana Nazar. Comisión de Trabajo Capacitación y Formación – Informe. MERCOSUR. Subgrupo de Trabajo de Archivos e Información (STAI). (AGN – Argentina).

<sup>101</sup> Es preciso decir que la línea histórica de la Archivística como ciencia comenzó con la formulación del Principio de Procedencia y orden Original establecido en el siglo XIX, lo que constituye la piedra angular sobre la cual se cimenta la práctica Archivística. Para 1898 se publica el manual de los holandeses, el cual es considerado como la primera publicación de este tipo en lo que se refiere a la práctica del dogma documental como tal. Luego de ello, la archivística pasó por un largo periodo en el cual era como una técnica auxiliar de la Historia, que podía ser realizada por cualquier persona, lo que sin lugar a dudas representó un fuerte retroceso evolutivo. JOSÉ MARIO VARGAS RODRÍGUEZ. Formación Profesional en Archivística. Publicado el 5 de mayo de 2011. <http://www.archiveros.info/profiles/blogs/formacion-profesional-en>.

<sup>102</sup> Según las definiciones clásicas, la educación formal es la impartida en escuelas, colegios e instituciones de formación; la no formal se encuentra asociada a grupos y organizaciones comunitarios y de la sociedad civil (siendo la que en aquel momento se consideró que podía realizar una especial contribución a la formación en los países en vías de desarrollo), mientras que la informal cubre todo lo demás (interacción con amigos, familiares y compañeros de trabajo). En la práctica, y debido a la naturaleza misma del fenómeno educativo, las fronteras entre categorías se difuminan fácilmente, sobre todo entre la educación no formal y la informal.

<http://ciencias-de-la-educacion-004.espacioblog.com/post/2008/10/19/educacion-formal-informal-y-formal>

de apoyo a los órganos y estructura administrativa general de sus países frente a los crecientes desafíos que impone la sociedad del conocimiento.

Actualmente el archivo se concibe como una unidad de información al servicio tanto de las administraciones como de los ciudadanos, y el archivero no puede ser exclusivamente el custodio del vasto patrimonio documental que albergan los archivos: debe participar en los programas de gestión de documentos; debe posicionarse frente a continuos retos como es la reciente administración y documentación electrónica; debe asegurar que los documentos lleguen al archivo y garantizar su tratamiento y disponibilidad, procedencia y autenticidad. Por esta razón las competencias en las que ha de formarse el futuro profesional son diversas (Mendo Carmona, 2008).

El actual contexto nacional e internacional en la lucha por los DDHH posibilita y obliga a un abordaje integral de los archivos en el que se contemple la construcción de nuevos paradigmas. La consolidación de las nuevas democracias de la región exige que los archivos sirvan de sustento al pensamiento y acciones colectivas dirigidas a la transparencia, con el objeto de que pueda crecer la confianza en las instituciones del aparato estatal, valiéndose de la auditoria social y el derecho a saber. El acceso a la información, cuyo reconocimiento en la región ha avanzado sostenidamente en la última década, difícilmente podrá volverse efectivo sin el trabajo al que están llamados a realizar los archivos, sin la organización de los documentos bajo su cuidado en sistemas inteligibles y manejables que permitan localizar los documentos, que contienen la información pertinente en el momento oportuno.

La consolidación de las nuevas democracias también demanda la reafirmación de identidades colectivas y autonomías personales que posibiliten la rearticulación del tejido y conciencia social a fin de poder exigir al conjunto de poderes públicos que las normas y mecanismos institucionales garanticen la seguridad, las condiciones básicas para una vida digna, el acceso a la justicia y la reparación. Para lograrlo se precisa recuperar la memoria histórica, articularla al presente y proyectarla al futuro.

Tradicionalmente, la información existente en archivos públicos ha sido vista como información administrativa o de procesos históricos desde una perspectiva cronológica y temática destinada a administradores, especialistas y eruditos. Sin embargo, en países que han transitado por acontecimientos marcados por fuertes rupturas históricas, la historia del tiempo presente debe ser analizada desde diversas perspectivas. La reconstrucción de la memoria o conciencia histórica colectiva, además de ser un esfuerzo investigativo que reúna información procedente de diversas fuentes -entre ellas los archivos-, requiere también de voluntad social orientada a desmitificar estereotipos y verdades arraigadas y promovidas por la cultura dominante.

En Latinoamérica no existe un espacio educativo integrado que promueva la convergencia entre los sistemas nacionales de educación y el desarrollo de sistemas fácilmente comparables de titulaciones, para garantizar el reconocimiento uniforme



de los profesionales formados en cualquier ámbito de la región. Algunos esfuerzos se han realizado en esta dirección pero aún no logran concretarse del todo. Si la región camina unida hacia la consolidación democrática, esto aún no se refleja en la conformación de la formación uniforme y sistemática de sus profesionales.

Sin embargo, es notoria la influencia de las escuelas italiana, francesa y anglosajona en la normativa archivística destinada a la estandarización de la descripción, como exigencia de la misma sociedad de la información.

Los planes de estudios conducentes a la obtención de un título deberán centrar sus objetivos en la adquisición de competencias ampliando el tradicional enfoque basado en contenidos y horas lectivas frente a los desafíos recién señalados. Para vincular los temas de transparencia y memoria colectiva con el desarrollo de la ciencia archivística y los derechos humanos, se requiere eliminar la marginalización a que se ha visto reducida la información contenida en los archivos en nuestras sociedades, posibilitando a los actores sociales, interpretaciones más sólidas de la historia y promover la cultura archivística. Establecer una cultura archivística, requiere de cambios culturales e institucionales; hacer conciencia sobre el multidimensional valor y utilidad tanto de los archivos como de los documentos creados en las instituciones públicas y privadas para propiciar el desarrollo evolutivo de la sociedad (Arévalo Jordán, 2002). Los archivistas enfrentan adicionalmente el reto de visualizar el inmenso potencial de la digitalización para la preservación y la difusión, de forma simultánea a la búsqueda de soluciones a los problemas de autenticidad, confiabilidad y durabilidad de los soportes electrónicos, y por ende el valor legal de los mismos. La acelerada velocidad del cambio tecnológico y la rápida obsolescencia de los equipos de cómputo suman dificultades a este reto ante el necesario reemplazo del hardware y migración constante de los soportes.

Siguiendo la argumentación de Concepción Mendo, “los archiveros han pasado de ser guardianes pasivos del residuo documental, a convertirse en activos partícipes de la creación del patrimonio archivístico, esto es han pasado de custodiar de forma supuestamente imparcial los documentos heredados a convertirse en agentes mediadores en el proceso de creación de los archivos y la formación de la memoria” (Mendo Carmona, 2008: 1).

## 2.2 Las competencias que confluyen en el archivero de hoy

Ha pasado el tiempo en que el futuro profesional adquiriría los conocimientos para ejercer la profesión de por vida: la formación continua es una necesidad en todas las profesiones y la nuestra, la de los archivistas, no es una excepción.

La archivística se desarrolla tan rápidamente que los conocimientos adquiridos no resultan válidos para siempre: será necesario estar en un continuo aprendizaje de saberes y habilidades para adaptarse a los cambios que se operen en la profesión. Estar preparados para el cambio es la idea que deben regir todos los planes formativos.

Por su parte la función pública se nutre de funcionarios especializados y cualificados por medio de un título académico que los habilita a ocupar un cargo público. Estos funcionarios se agrupan en cuerpos, escalas, especialidades u otros sistemas que incorporan competencias, capacidades, conocimientos comunes acreditados a través de un proceso selectivo de acuerdo a normas específicas para cada país (Mendo Carmona, 2008).

La meta para todo buen profesional tendría que ser la adquisición y aumento de habilidades, aptitudes y conocimientos para el adecuado desempeño de la profesión<sup>103</sup> que acompañada de una reflexión profunda acerca del papel que juega en la sociedad, misma que posibilite una conciencia ética responsable. En este sentido, para lograr una mejor práctica profesional sería necesario responder a preguntas como: ¿De qué forma puede profesionalizarse el archivista?, ¿Cómo mejorar la aceptación social de la disciplina?, ¿Cómo reforzar la influencia profesional en la sociedad en que se vive?, ¿De qué manera se pueden mejorar las prácticas profesionales para hacer llegar los beneficios del acceso a la información a la población?

Las competencias que entran en juego en la formación de los archiveros de hoy pueden observarse en el siguiente diagrama:



*Fuente: Adaptación propia del diagrama incluido en: Presente y futuro. Formación de archiveros. Concepción Mendo Carmona. Facultad de Ciencias de la Documentación. UCM.*

<sup>103</sup> Según María Teresa Fuster, la formación profesional se da en dos vertientes. Primero mediante la adquisición de estudios básicos en instituciones preparadas para tal fin, y la obtención de un título que habilite al ejercicio de la profesión, lo cual se denomina generalmente como formación "profesional específica o inicial" y a la complementación de ésta, mediante la asistencia, por ejemplo, a cursos de perfeccionamiento, lo que generalmente se conoce como "formación profesional continua". María Teresa Fuster. "Buenas Prácticas Archivística. X CONGRESO ARGENTINO DE ARCHIVISTICA. 17, 18 y 19 de octubre de 2012. Paraná- Entre Ríos, Argentina.

<http://www.mundoarchivistico.com.ar/?menu=articulos&accion=ver&id=362>

En el momento de enfrentarse al trabajo concreto se evidencia claramente que la teoría dista mucho de la práctica, por lo que se deriva la importancia de brindar al estudiante presupuestos teóricos y suficiente práctica para lograr una correcta inclusión en el mercado laboral. Esta falencia en los programas de estudio no es exclusiva del ámbito de la archivística sino que se presenta en casi todas las profesiones. En líneas generales, el reciente graduado se encuentra en el momento de enfrentarse al trabajo real con muchas debilidades y vacíos en su conocimiento.

Cabe señalar que en los programas formativos no siempre se explicita la incorporación del derecho de acceso a la información, por lo que la inclusión de este contenido puede presentar dificultades para articularse con los contenidos más tradicionales e imprescindibles de la formación de un archivero. Para sortear tal dificultad en algunos países se han creado programas adecuados a las demandas de la sociedad de hoy, que ofrecen titulaciones innovadoras especialmente al nivel de posgrados. Tal es el caso del programa del Máster de Gestión de Documentación y Bibliotecas, dictado por la Facultad de Ciencias de la Documentación de la Universidad Complutense de Madrid. En el caso concreto de los archivos históricos, por el tipo de documentación que se maneja, se exige del archivero no solo aplique conocimientos de archivística, sino que tenga también un conocimiento general de historia a fin de poder responder a las demandas del usuario, y que este pueda obtener una respuesta apropiada a sus inquietudes.

El perfil del usuario que visita este tipo de archivos es en su mayoría, el del investigador académico. Los usuarios son, por lo general, historiadores que buscan un tema específico y puntual, que tienen definido el objeto de su investigación y exigen del referencista una orientación clara y precisa para la búsqueda del documento que necesita para su trabajo.

El trabajo del referencista implica orientar al usuario y brindarle la ayuda que requiere en la búsqueda de la información. Esto lo hace a través de los catálogos impresos, muchos de ellos disponibles también en las computadoras ubicadas en la Sala de Referencia preparadas para tal fin. Las áreas destinadas al acceso a la información no deberían ser conceptualizadas sólo como una ventanilla en la que se entrega un formulario, sino un espacio de asesoría de alta especialización para orientar al ciudadano en sus requerimientos. En el caso de los países que han sufrido por graves conflictos internos, debe haber además un espacio de acompañamiento psicosocial a la víctima o a sus familiares, para que no se sientan intimidados por acercarse a las instancias del Estado que posiblemente actuaron en su contra.

Su servicio logra guiar a los investigadores de tal manera que puedan localizar ellos mismos la información que requieren, así como auxiliarlos en el uso y entendimiento de las obras de referencia o consulta. Esta tarea requiere una buena preparación por parte del archivista para responder a las exigencias de usuarios con niveles académicos diversos. Por ello, el referencista tiene que esforzarse por llegar a ser un buen comunicador, utilizando todos los métodos pedagógicos a su alcance para transmitir al investigador la información

que éste requiere. Así mismo el cuidado en el trato con el usuario es fundamental, para que este siempre se vaya satisfecho de su paso por la Institución. El grado de satisfacción redundará en una mejor valorización del trabajo realizado por los archivos y evidenciará la necesidad de contar con personal cada vez más preparado para la tarea.

Esto se evidencia en el caso de la búsqueda de información sobre violaciones de derechos humanos, puesto que esta es el resultado de la asociación de múltiples piezas: el papel decisivo de los testimonios de los testigos en combinación con la comprensión del funcionamiento de la burocracia estatal, entre otras. Es en este último aspecto que los conocimientos y experticias de los archivistas juegan un papel clave, al dominar el estudio del comportamiento de los engranajes públicos productores de documentación.

### 2.3 La formación de archivistas en Latinoamérica

A continuación se describirá la experiencia formativa ofrecida para la preparación de archivistas en diversos países de Latinoamérica.

#### 2.3.1 Argentina

Existe en la Argentina, como en muchos países latinoamericanos, escuelas que enseñan la profesión y cuyos programas son reconocidos por el Estado y cuentan con amplio reconocimiento internacional. Uno de esos casos es el de la Escuela de Archivología de la Universidad Nacional de Córdoba. La historia de la archivística argentina está ligada a las figuras pioneras de referentes en la disciplina como Aurelio Tanodi y María Elsa Fajardo. La Escuela de Archivología (denominada hasta 1998 como Escuela de Archiveros) se creó en 1959, en el seno de la Escuela de Bibliotecarios<sup>104</sup>.

Más allá de esta referencia clásica para el estudio de la disciplina, es de destacar el trabajo que desarrolla el Archivo General de la Nación (AGN) en Argentina. El AGN organiza de forma regular cursos de capacitación e información para los empleados de distintas áreas y departamentos (Fuster, 2012) que complementan la formación de sus trabajadores. También existen asociaciones que unen a esos profesionales con el objetivo de establecer sistemas de cooperación para dar un sentido de identidad colectiva y para mejorar la calidad del trabajo que realizan y las condiciones en que se desempeñan. De acuerdo a la información provista por una de las funcionarias encargadas de la capacitación archivística del AGN, Mariana Nazar (2007), la profesión se encuentra en proceso de lograr el pleno reconocimiento por parte del Estado, mediante el establecimiento de una ley de incumbencias y credenciales.

---

<sup>104</sup> En un inicio se ofrecía un título de Archivero de tres años de estudio y un título para Auxiliares de Archivo con 1 año de duración. Hoy día ofrece un primer ciclo de 3 años con título de Archivero, y un segundo ciclo de 2 años con título de Licenciado en Archivología. También contempla las modalidades de alumno promocional, regular o libre. <http://www.ffyh.unc.edu.ar/carreras-de-grado/escuela-de-archivologia#historia>

Se debe señalar que la Administración Pública Nacional en Argentina no cuenta con la existencia de archivos administrativos formalmente constituidos, lo que incide directamente en la visibilidad de los archiveros como parte fundamental de un sistema de archivos que alimente las acciones de la administración. Según Nazar, en todos los casos el archivo no figura en la estructura orgánica de las instituciones.

En cuanto a los estudios universitarios, tres universidades públicas imparten estudios de Archivología en el grado de licenciatura, mientras que en una universidad privada se otorga el grado técnico de archivero además de la licenciatura en Ciencias de la Documentación. Asimismo en tres institutos terciarios provinciales se dictan estudios para obtener el título de Técnico Superior en Archivos.

A criterio de Impunity Watch (2012) es en Argentina donde se registran las iniciativas más importantes en cuanto al acceso a los archivos de organismos asociados directamente a la represión siendo relevantes las funciones judiciales que tienen los archivos<sup>105</sup> formados a partir del trabajo de las comisiones de la verdad. Para el caso argentino es emblemático el Archivo Nacional de la Memoria, el acervo documental de la Dirección de Inteligencia de la Policía de la Provincia de Buenos Aires (DIPBA) preservado en la Comisión Provincial por la Memoria y Memoria Abierta. Cabe señalar que las diferencias o articulaciones entre los archivos estatales, los archivos de la represión y los centros de memoria ha generado extenso debate, un debate que también ha versado sobre quienes deberían ser los profesionales idóneos para gestionar la documentación existente.

### *2.3.2 Brasil*

Brasil aparece como el país latinoamericano con mayor cantidad de archivos relacionados con la represión abiertos al público y totalmente catalogados. Según el informe de Impunity Watch (2012), una de las razones que explica esta apertura sin la existencia de una política pública sobre el tema es que los Departamentos del Orden Político y Social, cuerpo extinto de la policía dependía más del poder civil que del militar y que muchos documentos comprometedores ya habían sido depurados entre 1983 y 1992, además de que muchos se conocían a través del archivo Brasil Nunca Mais.

Para que estos archivos estén totalmente catalogados es necesario contar con un cuerpo de profesionales idóneos para ello. De acuerdo a André Porto Ancona López (2012), la modalidad de formación profesional en Brasil responsable por la formación de la mayoría de los archiveros brasileños hasta los años 1990 ha sido el curso de especialización o diplomado. Desde entonces han perdido espacio las licenciaturas en Archivología. A pesar de ello, no existe todavía en funcionamiento un máster en Archivología.

---

<sup>105</sup> A su criterio, estos se pueden clasificar en al menos tres categorías: archivos personales de víctimas y familiares, archivos de organismos de derechos humanos, archivos de comisiones de la verdad y de los tribunales de justicia, archivos administrativos estatales de diversa índole, archivos de medios de comunicación.

Brasil cuenta con varias modalidades de formación<sup>106</sup>. Sin embargo la oferta de formación actual es incapaz de atender a la demanda de un país con más de 5.500 municipalidades, más de 5,5 millones de organizaciones/instituciones y 190 millones de habitantes en un área de 8,4 millones de km<sup>2</sup>. La formación técnica está conformada por tres años de escuela secundaria, pero a pesar de estar prevista en la ley la profesión de archiveros, nunca ocurrió en la práctica.

Ancona López (2012) propone que el fortalecimiento de esta modalidad permitiría tener individuos más calificados para ejercer las tareas básicas de gestión documental y archivamiento de la gran masa de documentos que se genera todos los días en Brasil. La idea que plantea el autor es direccionar la enseñanza secundaria para una vía más profesional y, en este caso, hacia la formación técnica de archivista.

La modalidad de curso de Especialización/diplomado, tiene como exigencia básica la realización de un grado (en Brasil no hay pregrado) en alguna área relacionada a la Archivología. Esta ha sido la línea más fuerte de formación de archiveros antes de la consolidación de los grados en Archivología y formó muchos profesionales que siguen trabajando en los archivos en Brasil.

Esta modalidad no tiene designación mínima de asignaturas y el tema de los cursos es variable en función del interés de quien lo ofrece. Exige un mínimo de 360 hs de clases, con pasantía corta y -desde 2008- una “tesina” final. Los profesionales formados así no son legalmente “archiveros”, pero en la práctica ejecutan tareas como si lo fueran y el Código Brasileño de ocupaciones elaborado por el Ministerio del Trabajo reconoce su actuación. Su mercado de trabajo está concentrado actualmente en instituciones privadas, sobre todo en las dedicadas a la temática de memoria reciente. Por impedimentos legales no pueden concurrir a puestos públicos para archiveros, a pesar de que algunas veces cuentan con mejor preparación.

Siguiendo a Ancona López (2012), el perfil profesional de quienes elijen este tipo de formación está compuesto por personas no tan jóvenes, intelectualmente más maduras, con formación multidisciplinaria, y más propensas a tener buena visión de conjunto de la institución. Tienen la oportunidad de mantenerse actualizados por

---

<sup>106</sup> Las enseñanzas archivística en el Brasil habían comenzado a ser implantadas, aproximadamente, en 1911, en el Archivo Nacional, con la creación de un curso de Diplomática. En 1922, las primeras manifestaciones en favor de una educación verdadera del archivístico adentro el país había sido iniciado, con la implementación de un curso de técnico del archivo, destinado para perfeccionar el trabajo de los empleados apropiados de institución. En los años subsecuentes, habían sido establecidos una serie de políticas institucionales en Archivo Nacional, que conducirían a una evolución gradual en la educación del Archivología. En 1959, dos personalidades del área habían venido al Brasil separar hacia fuera éstos enseñanzas, el americano. T.R. Schellenberg y el francés Henry Boulier de Branche. Carlos Frederico Gonçalves Machado.

Asociación de los Archiveros del Estado de Río de Janeiro. Las enseñanzas archivísticas y la profesión del archivero en el Brasil-momentos históricos hasta el actual tiempo. Publicado 10 de Agosto de 2009

<http://www.mundoarchivistico.com.ar/?menu=articulos&accion=ver&id=149>

medio de cursos y/o talleres de corta duración. Algunos siguen estudios de postgrado, como Historia o Ciencias de la Información.

Por su lado, los estudios de grado que cuentan con una duración media de 4 años de universidad tienen como exigencia básica la conclusión de los estudios secundarios o medios y la aprobación de un examen de admisión a la universidad. En esta modalidad funcionan 17 carreras, de las cuales 16 son de carácter público y gratuito en todo el país, pero la mayoría no está consolidada y la división regional de las carreras por el país no está bien equilibrada.

A lo largo de las asignaturas básicas hay asignaturas de administración, historia, derecho y bibliotecología. Al menos una pasantía es exigida por todas las carreras, a pesar de que desde 1996 no hay más una designación mínima de asignaturas. No es obligatorio, pero la mayoría de las carreras exige al final la presentación de una “tesina”. Los profesionales formados así son los únicos “archiveros” reconocidos bajo la ley nacional y su mercado de trabajo está concentrado actualmente en instituciones públicas ya que, por cuestiones legales, tienen la exclusividad para los puestos oficiales de archiveros. A veces tales puestos quedan vacantes -u ocupados informalmente por alguien no graduado en Archivología- porque ningún diplomado en Archivología logra éxito en los concursos públicos para dichos puestos.

En cuanto al perfil profesional se titulan personas más jóvenes que en la modalidad anterior, pero con poca experiencia archivística y poca familiaridad con problemas relacionados a la historia o a la administración. Tienen buenas competencias para la replicación de normas y procedimientos, pero no saben analizarlos de modo crítico. La madurez profesional puede venir después de algunos años de práctica y/o con actualización continuada.

Para mantener la debida actualización, algunos siguen estudiando un postgrado, generalmente en Ciencias de la Información, mientras que una minoría busca la actualización en cursos de especialización o diplomados.

La modalidad de formación a nivel de Posgrado suele ser denominada Master y cuenta con una duración de dos años. Allí encontramos dos tipos de programas: el académico, direccionado hacia la investigación científica, y el profesional.

El posgrado en temas de archivo ha sido desarrollado, mayoritariamente, en programas académicos de Historia y de Ciencias de la Información. El título de máster en temas de archivo no substituye, en términos legales, el diploma de grado en Archivología para el ejercicio profesional.

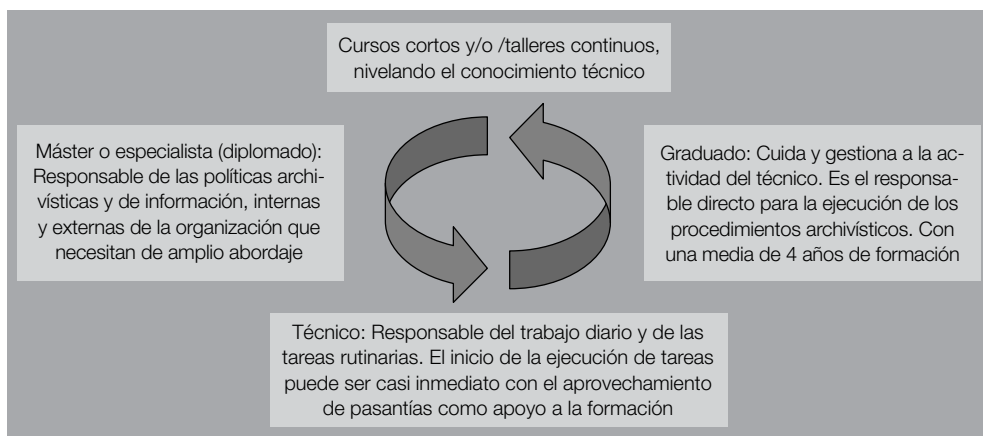
Hasta hoy día no hay máster que sea específico en archivos/Archivología, por lo que fue previsto que para 2012, se dé inicio a el primer máster profesional en gestión de documentos. Debe mencionarse que hay una tendencia de creación de otros másteres profesionales dirigidos hacia la Archivología o a uno de sus grandes temas, por lo que es probable que eso venga a substituir, en medio plazo, los cursos de especialización.

Para el máster académico el mercado de trabajo está relacionado a la investigación

científica y/o al ejercicio docente en las universidades. Hay algunas carreras técnicas de puestos públicos que reciben un adicional en el sueldo por el máster. En términos de actividad “archivera” el máster solo representará más “status”.

En cuanto al perfil profesional, suelen ser personas más experimentadas, con familiaridad con la investigación académica, con más potencialidad para comprender de modo crítico los principios archivísticos y su literatura. No siempre están dispuestos a hacer la labor más cotidiana de los archivos.

Una gran parte de los que tienen verdadera vocación académica, siguen estudiando el doctorado. Los otros, algunas veces, buscan actualización en cursos cortos y/o talleres.



Fuente: Adaptación propia del diagrama incluido en *Perspectivas generales sobre la formación de archiveros en Brasil*. André Porto Ancona López.

### 2.3.3. Bolivia

Como suele suceder en muchos países, en Bolivia los archivos se organizaron antes que los archiveros. Así, el desarrollo de la archivística y la capacitación de los archiveros tuvieron caminos disociados. En 1961 Gunnar Mendoza, recién llegado de EE.UU. -donde se formó bajo la dirección de T.R. Schelleberg-, introdujo las corrientes científicas archivísticas, y realizó cursos de formación dirigidos a difundir los principios archivísticos de ordenación y descripción (Luis Oporto Ordóñez (2012). Para 1976 se organizó el primer curso de archivística, descripción y paleografía con el auspicio del Programa para el Desarrollo de los Archivos y Documentos Públicos, financiado por la OEA.

En esa misma época, los historiadores incorporaron por primera vez a nivel académico, las materias Archivística General, Fuentes Primarias y Paleografía en la malla curricular de la carrera de Historia de la Universidad Mayor de San Andrés de La Paz. En la década de los 80's la Carrera de Historia elaboró un proyecto para titular historiadores con mención alternativa en archivística que sin embargo no prosperó, debido a que un grupo de historiadores priorizó la formación de investigadores y docentes a la



de archiveros. En todo caso, de estos cursos superiores salieron varias generaciones de archiveros que actualmente desempeñan funciones en importantes archivos históricos y en menor medida en archivos administrativos. Recientemente, la carrera amplió su malla curricular con el objetivo de formar curadores de archivos históricos y restauradores.

La Carrera de Bibliotecología y Ciencias de la Información de la Universidad Mayor de San Andrés fortaleció su propia malla curricular, abarcando la formación archivística, cuya fortaleza radica sobre todo en los archivos administrativos. Actualmente otorga la mención de Licenciatura en Archivología, con un programa que se ajusta a las exigencias del mercado. Como resultado de esta gestión, se han titulado alrededor de una decena de licenciados en Archivología quienes paulatinamente se han incorporado en importantes archivos de la Administración del Estado, así como en sectores privados. Estos archiveros están asociados en el Colegio de Profesionales en Ciencias de la Información de Bolivia.

En el contexto de la puesta en marcha de Ley de Administración y Control Gubernamental, que basó su estrategia en el acceso oportuno e inmediato a la información, como garantía de una actuación administrativa transparente y eficaz, la Contraloría General de la República asumió la tarea de capacitar funcionarios públicos, tratando de inducir una nueva cultura organizacional en la administración documentaria, amparándose en el DL 23934 que implantó las bibliotecas y archivos en los ministerios del Poder Ejecutivo.

El Archivo Histórico del Congreso Nacional, incorporó el desarrollo del Programa Permanente de Asistencia Técnica, destinada a capacitar archiveros del Estado, buscando cerrar la brecha tecnológica que existe entre archivos muy tecnificados y otros que desconocen las herramientas básicas.

A nivel privado, adquiere importancia la capacitación de Secretariado Profesional puesto que los archivos administrativos se encuentran bajo responsabilidad de secretarías. Su capacitación ha sido asumida por los institutos de formación técnica que imparten directrices para la gestión documental y la organización de archivos de oficina.

En este contexto, merece especial mención la puesta en marcha de cursos de formación internacional impartidos en el país desde las décadas del 70 y 80. Vale destacar dos experiencias: la del Centro Interamericano de Desarrollo de Archivos, con sede en Córdoba (Argentina), y la de la Escuela de Archiveros del Perú. Desde los 90, tomó ese lugar el Centro Regional de Capacitación Archivística en la ciudad de Santa Cruz de la Sierra, que sostiene la Agencia Española de Cooperación Iberoamericana, donde se forman numerosos archiveros iberoamericanos.

#### *2.3.4. Colombia*

Carlos Alberto Zapata (2008) afirma que “El desarrollo de las políticas públicas en materia archivística ha propiciado la apertura de programas de formación en el área. En relación con la educación formal, las denominaciones de los programas y los títulos que otorgan varían de una entidad educativa a otra, lo cual obedece a una

estrategia de mercadeo que facilita la atracción de nuevos segmentos de candidatos, y en particular a jóvenes recién egresados del bachillerato”.

La formación universitaria ofrece programas de nivel tecnológico e intermedio. En promedio, la formación técnica tiene una duración de dos años, mientras que la tecnológica es de tres años. También se cuenta con estudios de nivel postgrado, con estudios a distancia y de carácter virtual que facilita la formación para personas cuyas necesidades económicas, de ubicación geográfica o de tiempo, no les permiten optar por programas presenciales. Esta última modalidad es ofrecida solamente por dos instituciones. Adicionalmente, a nivel técnico, el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) ofrece formación en archivos, para técnicos y auxiliares.

En cuanto a formación no formal de acuerdo a Zapata (2008), el Archivo General de la Nación - a través de la División de Programas Especiales, la Sociedad Colombiana de Archivistas y el Colegio Colombiano de Archivistas- ofrece capacitación en los campos relacionados con la gestión de archivos, en su mayor parte dirigida a funcionarios del sector público que no han accedido a la formación formal ya señalada.

En algunas regiones las cajas de compensación familiar también dan capacitación en algunas áreas de la archivística. La educación no formal se ofrece con el fin de complementar, actualizar y suplir conocimientos y formar en aspectos académicos o laborales sin sujetarse al sistema de niveles y grados establecidos para la educación formal. En relación con la información recolectada se identificaron 33 programas ofrecidos por diferentes entidades.

Se debe resaltar que en algunos lugares la oferta identificada no es permanente ni sistemática, es decir que tanto la denominación como la duración de los programas dependen de las necesidades de la demanda y de los criterios de la entidad oferente. El estudio identificó cuatro tipos de modalidades en la formación: diplomados, cursos, talleres y seminarios.

En su publicación Carlos Zapata incluye la siguiente tabla ilustrativa de la formación en archivística ofrecida en Colombia:

Tabla 12. Tipo y estilo de educación ofrecida.

| Estilo de educación | Cantidad | Tipo de educación |                 |         |             |           |        |           |           |       |
|---------------------|----------|-------------------|-----------------|---------|-------------|-----------|--------|-----------|-----------|-------|
|                     |          | Formal            |                 |         |             | No formal |        |           |           |       |
|                     |          | Profesional       | Especialización | Técnico | Tecnológico | Curso     | Taller | Diplomado | Seminario | Otros |
| Presencial          | 45       | 2                 | 3               | 1       | 2           | 13        | 6      | 3         | 11        | 4     |
| Semipresencial      | 1        |                   | 1               |         |             |           |        |           |           |       |
| Virtual             | 1        | 1                 |                 |         |             |           |        |           |           |       |
| Totales             | 47       | 3                 | 4               | 1       | 2           | 13        | 6      | 3         | 11        | 4     |

El mismo autor identifica dos sectores bien diferenciados en cuanto a los destinatarios de la educación no formal:

- Un primer sector cuyo perfil no es profesional y el cual requiere adquirir conocimientos básicos que faciliten el desarrollo de su actividad laboral o el cumplimiento de las funciones en un determinado cargo. En este sector se ubica la formación impartida por entidades como el Archivo General de la Nación para desarrollar el Sistema Nacional de Archivos.

- Un segundo sector con un perfil profesional, cuyo interés es actualizar sus conocimientos o adquirir formación complementaria a la recibida en la universidad, bien para mantenerse al día o para aplicar dichos conocimientos en su actividad profesional. Este sector es atendido principalmente por las universidades y por las asociaciones en cumplimiento de sus fines misionales.

Carlos Zapata (2008) indica que una característica común de los diferentes programas de formación es el campo de acción en el que pueden desempeñarse los egresados, caracterizado por las siguientes áreas:

- Administrativas: planeación, organización, diseño y dirección de archivos y préstamo de asesorías a entidades públicas y privadas en los campos de su formación disciplinar.

- Técnicas: análisis, organización, descripción, recuperación y tratamiento de documentación; diseño, evaluación y prestación de servicios de información; diseño y ejecución de procesos técnicos.

- Educativas: apoyar a los usuarios en la búsqueda de información, y capacitarlos en el uso de los servicios y las fuentes de información conservadas en los archivos.

- Investigativas: investigar acerca del uso y consumo de la información; llevar a cabo estudios de comunidad y estudios de usuarios; analizar y evaluar el impacto de los servicios y de las fuentes de información.

El mismo autor concluye que la educación de tipo no formal prevalece sobre la formal, en términos de la cantidad de programas ofrecidos y de cobertura; y la oferta de captación no formal se concentra en las mismas ciudades en donde se imparte la educación formal.

Por su parte, Ruth Helena Vallejo Sierra (2001) da cuenta de la formación de bibliotecólogos y Archivistas en este país. Explica que ésta tiene varios matices, que hay escuelas que le han apostado a realizar una formación única con espacios académicos y competencias comunes; en otros casos en el mismo plan de estudio tienen algunos espacios en común y se establece claramente la línea de formación en una u otra área. También se encuentran programas que le apuestan a una formación y titulación completamente independiente. En la experiencia Colombiana se presenta el Programa de Sistemas de Información, Bibliotecología y Archivística de la Universidad de La Salle (Bogotá) que tiene por propósito lograr esa formación integral, en sintonía con el postulado de UNESCO (Vallejo Sierra, 2001) referente a que ambas especialidades deben darse de manera armonizada, entendiendo que armonizar no significa una capacitación idéntica para todos; se trata de buscar los aspectos comunes a fin

de facilitar los intercambios intelectuales, racionalizar la utilización de los recursos pedagógicos, organizar mejor el trabajo profesional e incluso consolidar el peso de estas profesiones ante la sociedad en general.

A criterio de Vallejo Sierra (2001), la Universidad de La Salle considera que las propuestas formativas deben tener un claro énfasis en las diferentes disciplinas donde se manifieste que el profesional contará con las competencias necesarias en el campo de la bibliotecología y archivística lo que tendrá implicaciones institucionales, profesionales y personales.

### *2.3.5. Costa Rica:*

En el caso costarricense, de acuerdo a José Mario Vargas Rodríguez (año)<sup>107</sup> la enseñanza de la archivística comenzó a partir de 1978 en la Universidad de Costa Rica, a partir de las gestiones del profesor emérito de la institución Eduardo Fournier García y del Archivo Nacional de Costa Rica para que sus funcionarios se educasen en ese ámbito.

Por su parte, José Bernal Rivas Fernández (2006), afirma que el desarrollo de la formación archivística en Costa Rica puede dividirse en dos etapas. La primera de ellas procuró el Diplomado en Archivos Administrativos en 1978, como una manera de formalizar los cursos que se venían dando desde el año 1972 y continuó hasta la consolidación del plan de estudios, con la reestructuración del Bachillerato en Archivística para adaptarlo en base a demandas que se planteaban en el año 1996. Posteriormente, en 2004, se dio apertura a la Licenciatura en Archivística para darle una mayor profesionalización a los archivistas y una posición más proactiva acerca del papel que deben desempeñar.

La primera etapa recién mencionada está marcada por la estrecha colaboración entre el Archivo Nacional y la Facultad de Historia, de donde procedían los funcionarios que habían obtenido formación en la Escuela de Documentalistas de Madrid y en la Escuela de Archiveros de Córdoba, constituyéndose en los primeros docentes sobre estos temas. En esa época no existían programas de formación archivística que condujeran a la consecución de un título formal.

Las materias que se impartían hacían énfasis en la conservación activa y en la utilización de los documentos como fuentes de información, por lo que se impulsó la creación de auxiliares descriptivos, que reproducían la imagen de los archivos históricos.

La segunda etapa, se inicia con la reestructuración del plan de estudios incorporando los principios de la archivística integrada propuesta en Quebec en 1992, impulsando así la intervención del archivista en todas las etapas del ciclo vital de los documentos. Esto llevó a propiciar una posición más proactiva<sup>108</sup>.

---

<sup>107</sup> José Mario Vargas Rodríguez. Formación Profesional en Archivística.

<sup>108</sup> La archivística integrada fue planteada como una forma de intervenir todo el ciclo vital de los documentos con inclusión de su entorno. Véase S. Escobedo Guerrero. Construcción de un modelo de trabajo de gestión documental en la organización, en el contexto de la actividad archivística. En: Diálogos. Revista Electrónica de Historia. Costa Rica, Vol. 4 No. 1 Mar-Oct. 2003.

No debe dejarse de mencionar el Secretariado Profesional en la Universidad Nacional que permite contar con un pregrado de diplomado reconocido por el Servicio Civil para desempeñarse como archivista. También debe considerarse la Sección de Comercio y Servicio ofrecida por el Instituto Nacional de Aprendizaje con el objetivo de capacitar al funcionario en servicio y que imparte la materia de administración de documentos desde 1991. Ambos programas revisten importancia dado que en ocasiones es el personal de secretaría el que ejerce tareas que competen a los archivistas profesionales.

Después de haber visitado las experiencias de los países señalados, cabe destacar que la formación profesional de los archivistas cuenta en su núcleo central con la noción de acceso desde hace más de 200 años. Desde esa época se elaboraban instrumentos para hacer accesibles los documentos a los usuarios, aunque en esa época estuvieran conformados por una elite erudita. A lo largo de todo el siglo la noción de acceso a los documentos se ha ido ampliando para incluir a toda la ciudadanía. Todos los programas formativos incluyen asignaturas como Archivística general, Administración de Archivos, Tratamiento Técnico ya sea de forma global o mediante asignaturas específicas de clasificación, ordenación y descripción, todas ellas con el objetivo de producir instrumentos de consulta destinados a los usuarios internos o externos de la organización. En esta línea de acción, cada vez más frecuentemente, se producen instrumentos basados en los avances de la tecnología para hacer más rápida y efectiva la búsqueda y localización de documentos a ser entregados a los ciudadanos.

Cabe destacar que la noción de acceso a los documentos y la noción de acceso a la información suelen confundirse fácilmente: la primera se refiere a poner al usuario en contacto con la fuente primaria para que sea el usuario quien lleve a cabo sus propios estudios, análisis y conclusiones, mientras que la segunda supone contar con unidades de investigación que sistematicen los resultados de buscar datos en una serie de documentos y entregar al usuario estos ya procesados. La mayoría de archivos cuentan con el servicio de acceso a los documentos, y no con el servicio de acceso a la información, puesto que no suele ser su mandato.

El tipo de servicio que se espera obtener al acercarse a una ventanilla de las oficinas de transparencia en cada país y al acercarse a un archivo también suele confundirse: se suele esperar que el archivo brinde el servicio de entrega de información en vez de que el ciudadano realice su propia investigación y selección de los documentos que le interesen.

Para que la efectividad de los servicios de archivo llegue a la ciudadanía hace falta educar a los ciudadanos para que puedan aprovechar los servicios existentes que no suelen estar centrados en un tipo de temática en particular, sino que se refieren a toda la producción documental de las instituciones que corresponda. Esta es la diferencia fundamental entre los archivos y los centros de documentación.

En toda América Latina las comunidades de usuarios se han ampliado a lo largo de las últimas décadas por lo que las organizaciones sociales relacionadas con la defensa

de los derechos ciudadanos y los derechos humanos se han acercado a los archivos para hacer uso de ellos como nunca antes.

### **3. La experiencia guatemalteca frente a los archivos, la memoria y la justicia**

De acuerdo al informe de Impunity Watch-Guatemala (2012) la sociedad civil guatemalteca ha dado muestras de diversos intentos de articulación entre las distintas agrupaciones de derechos humanos pero esto no se ha visualizado aún en la forma en que se gestiona la documentación, que continúa fragmentada. El informe cita los registros especializados en la Fundación de Antropología Forense de Guatemala, en el Grupo de Apoyo Mutuo, la Asociación de Familiares de Detenidos Desaparecidos de Guatemala, en la Oficina de Derechos Humanos del Arzobispado de Guatemala/ Proyecto de Recuperación de la Memoria Histórica, en la Fundación Guillermo Toriello y en las cuatro agrupaciones que se dedican a la búsqueda de niñez desaparecida. Por su parte, la documentación del Programa Nacional de Resarcimiento, es la única iniciativa gubernamental que atiende acciones de reparación económica para las víctimas en este país.

El mismo informe declara que aún persiste la percepción generalizada en cuanto a que los acervos documentales e institucionales estatales ayudan a confirmar los relatos ya conocidos a base de testimonios de las víctimas y que pueden contribuir con datos precisos como fechas exactas y lugares donde obtuvieron las detenciones o asesinatos. No obstante, los documentos oficiales son importantes porque otorgan legitimidad, credibilidad y pueden ser determinantes como pruebas en el marco de procesos judiciales para determinar responsabilidades sobre los hechos. Los archivos son vitales para entender cómo funcionó la maquinaria burocrática del terror, tanto en términos técnicos como institucionales.

El Archivo Histórico de la Policía Nacional ha jugado un papel importante al custodiar los documentos producidos por la Policía Nacional durante más de 100 años de su historia, lo que permite a los estudiosos y a las instancias de justicia realizar su labor apoyándose en documentos debidamente organizados archivísticamente.

La labor realizada ha contribuido con dar luz a la importancia y también a las problemáticas de los archivos en general, haciéndose evidente la falta de atención gubernamental a lo largo de amplios periodos de tiempo, misma que confluye con la falta de capacitación generalizada del personal a cargo.

Durante los últimos años el Archivo General de Centro América –AGCA- ha visto como pertinente ofrecer seminarios de seguimiento a la relación con archivistas de la administración pública guatemalteca, principalmente en áreas como: gestión de documentos, documentos electrónicos, tablas de retención documental, gestión de calidad, sistemas integrados de información, servicio al cliente, conservación preventiva y

organización de fondos acumulados, entre los más destacados.

Todos ellos, temas relacionados con la llamada Archivística básica, haciendo énfasis en el derecho de acceso a la información como parte de los derechos humanos reclamados y a restituir. Sin embargo, el impacto alcanzado en la administración pública es poco, puesto que los seminarios se imparten a partir de una solicitud de las mismas administraciones, no como un programa plenamente establecido por el AGCA. Esto implica que existe en ellas una problemática y una disposición para resolverla, teniendo en mente la formación de su personal como punto de partida. A diferencia de aquellas administraciones que no estiman la formación de los responsables de archivo como algo prioritario. Cabe señalar que el AGCA no tiene funciones de enseñanza.

La creación de la carrera de pregrado denominada Técnico Universitario en Archivos y su modalidad por cohortes impartida por la Universidad de San Carlos de Guatemala en el marco de la Escuela de Historia corresponde al año 1998<sup>109</sup>. Esta se inserta en la modalidad tradicional de formación universitaria de los archivistas, por lo que para los usos del presente texto se pasa a desarrollar de forma específica una experiencia inédita en región a continuación.

### 3.1 Curso de Especialización en Derechos Humanos e Investigación Archivística Aplicada a Ciencias Socio Jurídicas y Políticas

La experiencia en cuestión es la alcanzada mediante el curso de especialización titulado “Derechos Humanos e Investigación Archivística Aplicada a Ciencias Socio-Jurídicas y Políticas”, puesto en marcha por la FLACSO durante 2010 y 2011. Este programa se insertó en el marco de una iniciativa tendiente a contribuir a la formación de agentes sociales con compromiso político en la construcción de la paz y la democracia; la protección del acervo documental del país y la memoria histórica del pueblo guatemalteco y sus organizaciones, y la promoción del conocimiento de la verdad, la lucha por la justicia y el “Nunca más”, desde la perspectiva de promoción de ejercicio y defensa de derechos humanos universales<sup>110</sup>.

El programa ha sido promovido conjuntamente por las organizaciones no gubernamentales SINERGIA NO'J y Centro de Análisis Forense y Ciencias Aplicadas –CAFCA–, con el apoyo financiero del Servicio Técnico Alemán de Cooperación.

---

<sup>109</sup> La carrera de Técnico Universitario en Archivos fue aprobada para una promoción, pero ante las solicitudes presentadas por personas que quieren continuar estudiando la misma, el 28 de agosto de 2001, se requirió al Consejo Superior Universitario la autorización de otra promoción. (Oficio No. 303/2001), el 6 de septiembre de 2002, se solicitaba a la Dirección General de Docencia se autorizara que la carrera se impartiera por el sistema de cohortes (Oficio No. 503/2002)

<sup>110</sup> Sinergia No'J-Centro de Análisis Forense y Ciencias Aplicadas. Documento base del curso de especialización en derechos humanos e investigación archivística.

El aporte de SINERGIA NO'J estuvo basado en su experiencia y capacidades metodológicas, mientras que CAFCA aportó su visión y experiencia en los temas de justicia transicional y memoria histórica.

A partir de la existencia de acervos documentales de importancia en instituciones públicas de Guatemala, estas instituciones apuntaron a abrir un debate sobre el pasado reciente y a generar conocimientos y habilidades para convertir esos andamiajes de memoria institucional existentes en los documentos de archivo en historia presente con aplicación práctica para las actuales luchas sociales.

Con tal base, los nuevos procesos de democratización abiertos a finales de la década de los 80, paralelos a los de la reestructuración capitalista, llevan a países como Guatemala, a una reconceptualización del estado, el derecho y la lucha por los derechos humanos, considerando especialmente que los mismos forman parte de un consenso internacional, (Matus Madrid, 1995). Tal como afirmaba Bobbio: “Se han modificado y siguen haciéndolo con el cambio de las condiciones históricas, es decir, de las necesidades, intereses de las clases en el poder, los medios disponibles para su realización y las transformaciones técnicas” (Bobbio, 1965).

La formación en archivística pretende perfeccionar el discernimiento y la valoración informativa que hasta la última tecnología pueda proveer a quienes se acercan a la misma. Es imprescindible formar profesionales capaces en tal campo, ya que de los mismos depende no sólo la administración y organización de la información contenida en documentos y archivos, sino también, del conocimiento, interpretación y manejo de los mismos.

### 3.2 Los archivos estatales y el Estado en transición

De acuerdo a las organizaciones impulsoras del curso mencionado, al finalizar un régimen de carácter dictatorial militar o civil, una de las acciones inmediatas que debe realizarse por parte de la sociedad, es exigir conocer la verdad de lo ocurrido durante dicho régimen. Ello incluye hacer valer el derecho de acceso a la información producida y contenida en documentos existentes en las instituciones públicas. De esa forma es posible dimensionar la inmensa importancia de los archivos de entidades públicas, ya que se convierten en fieles pruebas materiales del ejercicio del poder por parte del Estado.

Para el Consejo Internacional de Archivos, los archivos en los procesos de transición política se convierten en medios esenciales para hacer valer los derechos colectivos e individuales, reafirmando la democracia<sup>111</sup>. Dentro de la enumeración de

---

<sup>111</sup> Los Archivos de la Seguridad del Estado de los Desaparecidos Regímenes Represivos.

Texto resumido por Antonio González Quintana del aprobado por el Grupo de Expertos establecido por la UNESCO y el Consejo Internacional de Archivos, compuesto por: Antonio González Quintana (director del proyecto), Alejandro González Poblete, Vladimir Kozlov, Narissa Ramdhani, Eliana Rezende Furtado de Mendoça, Mary Ronan, Dagmar Unverhau y Lazlo Varga.



los derechos colectivos e individuales que deben ser preservados y garantizados en la transición a la democracia se destaca el papel que desempeña la información, los documentos públicos y los archivos documentales<sup>112</sup>.

Siguiendo a Sinergia No'j y CAFCA, en el ámbito de procesos relacionados con violaciones de DDHH en Guatemala a la fecha, los principales medios probatorios utilizados han sido hasta ahora resultado de las exhumaciones realizadas de cementerios clandestinos y testimonios de las víctimas y sus familiares. Las limitaciones de acceso a pruebas documentales se agudizan por restricciones relacionadas con insuficiencia de conocimientos y experiencia práctica sobre el uso de los documentos para fines legales, que incluye mecanismos de procesamiento y manejo de tal información para

---

<sup>112</sup> 1.- El derecho de pueblos y naciones a elegir su propia transición política está seriamente condicionado por la existencia de documentos.

2.- El derecho a la integridad de la memoria escrita de los pueblos. Las naciones tienen el derecho y la obligación de preservar su memoria, de la que es testimonio esencial la depositada en sus archivos.

3.-El derecho a la verdad. Los ciudadanos tienen el derecho a una información global sobre la actuación del régimen anterior.

4.- Derecho a conocer a los responsables de crímenes contra los derechos humanos: El derecho a conocer los nombres de los criminales y agentes de la represión debe ser considerado independientemente de cualquier decisión política sobre la exigencia o no de responsabilidades a los mismos, así como sobre su posible continuidad como servidores públicos. Los pueblos deben conocer el nombre de los responsables de tales atrocidades, evitándose su posible promoción política amparada en el anonimato de los crímenes contra los derechos humanos.

En lo que respecta a los derechos individuales, Gonzales Quintana enumera:

1. Derecho a conocer el paradero de familiares desaparecidos en el período represivo. Uno de los mayores dramas de la represión es el del desconocimiento de la suerte corrida por familiares o amigos que desaparecieron sin notificación alguna.

2. Derecho al conocimiento de los datos existentes sobre cualquier persona en los archivos represivos: conocido como "habeas data", garantiza la capacidad de saber si en los servicios de información existía alguna información sobre su persona.

3. Derecho a la investigación histórica y científica: Todos los ciudadanos tienen el derecho de estudiar el pasado de la nación. El uso científico o histórico de los documentos, en todo caso, se verá limitado por la necesidad de proteger la privacidad de las víctimas de la represión así como de terceras partes mencionadas en los documentos.

4. Derecho a la amnistía para presos y represaliados políticos: Sólo en los documentos de los archivos se hallan las pruebas de la naturaleza política, religiosa, étnica o racial de las represalias políticas o los cargos judiciales, encaminados contra los ciudadanos.

5. Derecho a la compensación y reparación de daños sufridos por las víctimas de la represión: Cuando las autoridades del nuevo régimen, democrático, deciden establecer compensaciones para aquellas personas que fueron víctimas de la represión, los documentos conservados en las desaparecidas instituciones represivas les aportarán las pruebas necesarias.

6. Derecho a la restitución de bienes confiscados: cuando los ciudadanos tengan, en el nuevo régimen, reconocido por la ley el derecho a la restitución de los bienes personales confiscados por el régimen anterior debido a sus creencias o ideología, los documentos de los archivos de la represión aportarán, en este caso, la naturaleza de tales bienes así como los datos de la ubicación o destino de los mismos. De este modo, si la restitución no es posible por desaparición del bien o por la existencia de nuevos propietarios legítimos del mismo, se podrá suplir el derecho a la restitución por el de una justa compensación.

convertirlos en pruebas documentales fehacientes.

De esta situación derivan la importancia de investigar, clasificar y dar a conocer el contenido de lo almacenado en los archivos, desde el fomento, sistematización y estructuración de un nuevo conocimiento científico en el campo de la archivística y su uso práctico, por lo que el acceso a documentos existentes en las instituciones de carácter público, amplían las perspectivas de investigación vinculante del pasado reciente, con el presente y el futuro de Guatemala.

Al abordar la archivística como ciencia, se abren nuevos campos para la investigación y acción social, a la par que dota a la primera de mayor relevancia frente al papel marginal que hasta la fecha se le ha atribuido.

En Guatemala existe poca difusión de la ciencia archivística y el desconocimiento de la misma no ha permitido comprender la importancia de los archivos para la sociedad. Se añade a lo anterior el abandono y descuido -intencionado o no- por parte del Estado guatemalteco hacia ellos, lo cual se refleja, en la ausencia de presupuesto asignado a tan importante tarea.

El curso de especialización de FLACSO -en síntesis- se sustenta en la convicción que la archivística puede constituirse en un instrumento de desarrollo social y en un activo real en lucha contra la impunidad a través de la búsqueda de la verdad, la aplicación de justicia y la promoción de los derechos humanos.

Estando íntimamente ligada la información que pueden proporcionar los documentos en relación a plausibles pruebas en casos de violación de derechos humanos, la dimensión del derecho positivo inserta en el curso ayuda a concretar en el análisis de la situación de los derechos humanos en el país, lo que se entiende por éstos en los marcos institucionales, nacionales e internacionales.

La disciplina archivística en el país es un campo de conocimiento científico relativamente nuevo en el medio guatemalteco y las múltiples restricciones al acceso de la documentación existente en dichos archivos, plantean la necesidad de preparación en dicho campo, especialmente el conocimiento de los procesos de peritaje y del desarrollo de capacidades y habilidades por parte de los defensores de las víctimas, para hacer uso de los mismos en los procesos correspondientes. La interrelación teórica y práctica de los elementos mencionados se concretan en el Curso de Especialización en Investigación Archivística Aplicada a Derechos Humanos e Investigación, con mención en Memoria Histórica, Peritaje en Documentos de Archivo o Litigio, con una duración de 18 meses. Este programa fue dirigido a estudiantes y profesionales que trabajaran en organizaciones sociales y gubernamentales, que desarrollaran programas y proyectos de educación, promoción e investigación sobre derechos humanos, en la vertiente de propiciar el resarcimiento moral y económico a víctimas y familiares de víctimas. También estaba dirigido a otros profesionales o no profesionales, con formación empírica o autodidacta demostrada en función de interés, vínculos y/o

práctica, en los campos objeto de formación del Curso de Especialización.

Al momento de finalizar el presente texto, la FLACSO ha lanzado la convocatoria a participar en la segunda edición del curso, dirigida a especialistas de los archivos nacionales (AGCA-AHPN), el Ministerio Público (MP), el Instituto Nacional de Ciencias Forenses de Guatemala (INACIF), la Fundación de Antropología Forense de Guatemala (FAFG), el Centro de Análisis Forense y Ciencias Aplicadas (CAFCA), entre otras instancias vinculadas con el sector verdad y justicia.

#### **4. Reflexiones finales**

La formación profesional del archivista implica más que la adquisición de estudios básicos y la obtención de un título habilitante. Requiere, tras la finalización de la carrera, capacitación constante y una continua actualización en las buenas prácticas archivísticas. Ya sean los llamados archiveros clásicos con amplia formación humanista o los documentalistas de última generación con conocimientos de carácter informático y de gestión, todos están llamados a constituirse en los profesionales comprometidos con valorar en forma global los variados archivos, sus fondos documentales y los retos que ello conlleva para hacerlos accesibles a una infinita variedad de usuarios.

La preparación profesional del personal que labora en los archivos debe necesariamente enfocar la enseñanza vinculando la teoría con la práctica. De esta manera se propiciará el desarrollo de actitudes, como la toma de decisiones y rapidez de acción. Las instituciones educativas tendrían que ofrecer un modelo de formación vinculado con la praxis que permita al estudiante la evolución de habilidades propias de la tarea del archivista, que de forma insuficiente se presta en los entornos universitarios.

Esta preparación debería también contemplar espacios de reflexión tanto al interior del propio gremio como con otros afines para que los futuros profesionales desarrollen una visión crítica. De esta manera, se posibilitaría no solo el desarrollo de capacidades sino también una conciencia ética de la labor que se realiza y una actitud congruente y responsable de los conocimientos adquiridos.

Para avanzar en esta línea conviene a cada país la realización de un diagnóstico que permita evaluar el grado de formación y/o capacitación en la disciplina que tiene el personal que se encuentra a cargo de los archivos estatales. Un rasgo evidente en muchos países es la escasa valoración que tiene el lugar que deben ocupar los archivos y los archivistas en los organigramas de la administración.

Elaborar una carpeta virtual donde consten todas las escuelas y los programas de formación archivística de cada uno de los países de la región, podría significar un primer paso para fomentar el intercambio y el aprovechamiento de experiencias adquiridas.

Una vez identificadas las áreas que requieran atención, pueden desarrollarse cursos

y/o seminarios orientados a ampliar competencias técnicas y administrativas en el sector, viéndose beneficiados tanto por el criterio de reiteración (es decir que una vez identificadas áreas de pertinencia por ser indispensables pueden incorporarse como de formación continuada e impartirse de manera repetitiva o continua, ofreciéndose regularmente) como por el criterio de especialización progresiva (es decir, ir proporcionando actualizaciones de acuerdo al avance de los conocimientos y experiencias adquiridas previamente).

Es necesario considerar la duración de los diferentes programas de tipo no formal de forma adecuada a las necesidades de disponibilidad en tiempo y economía de las personas, así como de las instituciones. Sobre todo en caso de que sean servidores públicos, que optan por adquirir conocimientos a través de este tipo de formación, buscando que los contenidos de estudio que se impartan sean de calidad, cubran los objetivos de formación establecidos y sean aportaciones reales para el desarrollo de las competencias de los trabajadores del sector.

Los participantes son principalmente empleados de nivel de bases (auxiliares y técnicas), aunque en algunos casos y dependiendo de la temática, se dirigen a directores o personas de rango intermedio que tienen a su cargo responsabilidades administrativas (dirección y control). Los cursos observados que con mayor frecuencia se ofrecen, están dirigidos principalmente a capacitar en la función (saber hacer) y desarrollan un contenido específico siguiendo una secuencia sistemática de una determinada área del conocimiento o de una actividad que se lleva a cabo.

Sin embargo durante los últimos años, en la relación con archivistas de la administración pública guatemalteca (pero no parece ser privativo de este país) ha sido visto como pertinente ofrecer seminarios principalmente en áreas como: gestión de documentos, documentos electrónicos, tablas de retención documental, gestión de calidad, sistemas integrados de información y servicio al cliente, organización de fondos acumulados, entre los más destacados. Todos ellos, temas relacionados con la llamada Archivística básica, pero se ha hecho escaso énfasis en impartir cursos o seminarios en el que derecho de acceso a la información sea el tema focal. En todo caso se brindan en el medio guatemalteco capacitaciones que explican el contenido de la Ley de Acceso a la Información Pública vigente pero que no aluden al derecho a saber, como parte integrante de los derechos humanos, ni entran a tratar de qué manera los archivos pueden brindar un apoyo decisivo para la efectividad del sistema de justicia.

Uno de los pasos para salir del círculo vicioso enunciado por Tanodi (1985) en la introducción del presente texto es mejorar la comprensión que logra la sociedad en su conjunto de los servicios prestados por los archivos y los instrumentos a su alcance. Una herramienta para lograrlo es la digitalización de los fondos y series prioritarias en cuanto al caudal de información en función del uso que la ciudadanía pueda darle y el estado de conservación en que se encuentren los documentos. El reto para los archivistas es poder visualizar el inmenso potencial de la digitalización para la preservación y la

difusión de forma simultánea a la búsqueda de soluciones a los problemas de durabilidad de los soportes, el valor legal de los documentos electrónicos, simultáneamente a hacer ver el necesario e indispensable procesamiento archivístico previo que permita que la digitalización se convierta en una herramienta efectiva que supere las necesidades coyunturales y por ende cambiantes de información.

Los programas no formales pueden ser impulsados por el concurso de organizaciones que logren conjugar esfuerzos, puesto que la responsabilidad sobre el acceso efectivo a la documentación contenida en los archivos, considerando su impacto en la sociedad no puede estar concentrada solamente en una organización, sino que requieren el concurso de diversos sectores sociales. Esto puede evidenciar la efectiva voluntad política que permita realmente dar avances significativos en el desarrollo de la profesión.

La modernización de los Archivos depende en gran medida de la capacitación de su personal archivístico. Las nuevas tecnologías aplicadas y las permanentes demandas sociales de hacer uso del recurso estratégico que son los archivos exigen personal calificado pues sin ellos, todo esfuerzo en este sentido sería imposible. No debe olvidarse que la efectividad de los servicios de archivo radica en que lleguen a la ciudadanía. Para ello es necesario educar a los ciudadanos para que puedan aprovechar los servicios existentes, muchas veces desapercibidos. En toda América Latina las comunidades de usuarios se han ampliado a lo largo de las últimas décadas. Las organizaciones sociales relacionadas con la defensa de los derechos ciudadanos y los derechos humanos se han acercado a los archivos para hacer uso de ellos como nunca antes, tomando conciencia tal vez por primera vez de su valor estratégico como fuente de información y de derecho ciudadano, como pruebas del actuar del Estado y sus instituciones, y sobre todo su potencial probatorio en los procesos de justicia de transicional en todo el continente al contribuir al esclarecimiento histórico y a la reparación de las víctimas tomando como punto de partida el derecho a saber.

# Capítulo cuatro

## **La legislación archivística y el acceso a la información en América Latina**

Por María Julia Scarensi<sup>113</sup>

### **1. Introducción**

El presente informe sintetiza las normas en materia de archivos y acceso a la información de un conjunto de países de Latinoamérica, tomando como horizonte principios fundamentales para la promoción de leyes de acceso a la información en la región. A partir del relevamiento de la referida normativa vigente en un conjunto de países latinoamericanos, intentaremos mostrar tan solo un elemento del trabajo archivístico. Es decir, la normativa es importante pero no lo es todo. De hecho -tal como define Nazar en su documento- entre otros conceptos básicos de la disciplina archivística, las prácticas archivísticas pueden desarrollarse aún en aquellos casos en que no se hayan explicitado puntualmente en la legislación vigente en cada país o incluso en aquellos países en los que aún no se ha legislado en materia de archivos, no incluidos en este informe.

Por otra parte, no se analizarán aquí las políticas públicas sino solamente las principales normas que fueron adoptadas en la región. Tampoco nos avocaremos a la identificación de actores sociales, cuya capacidad de organización y presión sobre la agenda pública impulsaron la adopción de normativas o promovieron su adecuada

---

<sup>113</sup> Profesora Universitaria en Historia, egresada de la Universidad de Morón. Alumna de 2do. año de la 19° Promoción de la Maestría en Administración Pública en la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires, acreditada y categorizada "A": excelente, por la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (Res. N° 451/11). Coordinadora del Archivo General del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de la República Argentina, desde 2007, representante argentina ante la Red de Archivos Diplomáticos de Iberoamérica (RADI), un Programa de la Secretaría General de Cooperación Iberoamericana, capacitadora del Registro Nacional Prestadores del Instituto Nacional de Administración Pública y miembro de la Comisión para la Recuperación de la Memoria Histórica de la Cancillería Argentina. Directora de contenidos de [archivo.mnecic.gov.ar](http://archivo.mnecic.gov.ar) en Ministerio de Relaciones Exterior.

implementación. Habiendo aclarado los límites de nuestro objeto, estamos en condiciones de introducirnos en las primeras ideas generales que circundan la cuestión de la legislación archivística. La primera de ellas es que todo Estado contemporáneo necesita sistematizar el modo en que la información que recibe y produce sea controlada, gestionada y conservada, para luego poder acceder a ella. Cuando esta información ha sido plasmada en algún soporte durable (papel, fotografía, microfilm, CD, DVD, cinta de audio etc.), como constancia de la gestión pública nos encontramos ante documentos de archivo que constituyen la memoria, el conocimiento, la identidad e historia, el patrimonio documental de un país<sup>114</sup>. Dada la necesidad de los Estados de tratar de una manera particular la información que genera, es preciso que los documentos resultantes de su gestión no sean considerados aisladamente, sino como parte de un conjunto orgánico.

La preocupación por los archivos posee una larga trayectoria histórica, y ésta ha tenido distintas características en función de cada etapa pasada, cuestión tratada en profundidad en el trabajo de Mariana Nazar. La preocupación por los archivos se apoya en un hecho contundente: nuestra vida se encuentra inscrita en documentos de archivo, desde las actas de nacimiento, casamiento y defunción, hasta nuestras historias clínicas, calendarios de vacunación, legajos laborales etc., nos permiten ejercer derechos y reclamarlos, nos permiten acreditar nuestra identidad, tramitar nuestras jubilaciones y pensiones, tratar alguna grave enfermedad, solicitar un ascenso laboral, presentar pruebas en un juicio, etc. Los documentos de archivo, en gran medida, garantizan derechos y generan obligaciones. Es por eso que los Estados se preocupan en regular qué se hace con ellos.

Un breve recorrido por la historia de Latinoamérica nos ayudará a comprender la complejidad de la cuestión. En Latinoamérica se dio inicio al interés por la organización de la documentación generada por las instituciones públicas desde los tiempos coloniales. Fue entonces cuando se tomaron las primeras medidas legales que fundaron Archivos y regularon sus responsabilidades.

Más tarde en el marco de los procesos de independencia y la consiguiente formación de nuevos estados se dio un aumento de aquel interés inicial, cuya consecuencia directa fue la sanción de nuevas leyes que dieron origen a los Archivos Nacionales, principales custodios de la memoria documental de una nación.

Algunas de estas leyes fueron derogadas y reemplazadas por otras más modernas, más acordes con las transformaciones de la disciplina archivística contemporánea, cuyo estudio volcaremos en este escrito. Sin embargo, en algunos casos parece que el tiempo se ha detenido, y muchas de éstas -a pesar de su antigüedad- aún continúan

---

<sup>114</sup> El concepto de documento de archivo es analizado en trabajo de Mariana Nazar, por lo que aquí solo introduciremos ciertas nociones imprescindibles a la hora de ahondar en el campo de la normativa

vigentes. Intentaremos analizar comparativamente cada caso a fin de identificar sus debilidades y fortalezas en pos de contribuir a un desarrollo eficaz de las políticas archivísticas y de acceso a la información del futuro de la región.

Según surge de la búsqueda y lectura de la normativa sobre archivos, vigente al momento de finalización del presente informe, en México, Perú, Brasil, Uruguay, Ecuador, Colombia, República Dominicana, Costa Rica, Chile Panamá, Nicaragua, Guatemala, El Salvador, Argentina, Bolivia, Venezuela y Paraguay, se pueden identificar tres niveles de legislación. Por un lado, la legislación que regula el establecimiento y funciones de Archivos Nacionales o Archivos generales de la Nación. En segundo lugar encontramos legislación de carácter específico que regula procedimientos de selección documental, remisiones periódica y etc. Y, por último encontramos legislación de los Sistemas Nacionales de Archivos, que definiremos con mayor precisión en líneas subsiguientes. Por ahora pensemos en un Sistema Nacional de Archivos como un conjunto de archivos vinculados a una dirección central que tiene la misión de estandarizar o normalizar los procesos archivísticos, un punto de confluencia de la información para que ésta sea accesible a la consulta.

Según este relevamiento los países de la región que poseen Sistema Nacional de Archivos en funcionamiento son México, Perú, Brasil, Uruguay, Ecuador, Colombia, República Dominicana y Costa Rica. Estos sistemas son de creación reciente, corresponden a la década del '90 y están conformados por dos clases de regulaciones: la ley que les da origen y establece su funcionamiento, y el reglamento que regula su puesta en práctica.

La selección de países responde, por un lado, a la existencia y posibilidades de acceso a la normativa y bibliografía específica sobre la cuestión que nos ocupa; y, por otro, a la necesidad de brindar una visión de conjunto lo más completa posible.

A fin de establecer un orden en el análisis organizaremos los países según la presencia observable en la letra de las normas de los principios fundamentales de la disciplina archivística moderna y los relativos al acceso a la información. En tal sentido estudiaremos, en primer lugar, a aquellos países que cuentan con Sistemas Nacionales de Archivos, no porque estos garanticen las buenas prácticas archivísticas, sino porque conllevan cierto grado de elaboración en su legislación- y leyes de acceso a la información pública. Luego, analizaremos aquellos países que cuentan con Sistema Nacional de Archivos y no han sancionado aún ley de acceso a la información pública; posteriormente estudiaremos los que no poseen Sistema Nacional de Archivo y si cuentan con legislación de acceso a la información pública y, finalmente, los países que no poseen ni Sistema Nacional de Archivos ni cuentan con leyes nacionales de acceso a la información pública. La distribución de casos se realiza de acuerdo a la información detallada en los siguientes cuadros:



**Países que cuentan con sistemas nacionales de archivo y legislación de acceso a la información pública**

| País    | Legislación archivística |   | Legislación de acceso a la información | Articulación con legislación archivística |
|---------|--------------------------|---|--|---|
|         | Año                      | Tema  | Año                                    |   |
| México  | 1790                     | Creación del Archivo General de Nueva España  | 2002                                   | Si  |
|         | 1792                     | 1° Reglamento del Archivo General de Nueva España   |  |   |
|         | 1823                     | Creación del Archivo General de la Nación   |  |   |
|         | 1846                     | 2° Reglamento del Archivo General de la Nación  |  |   |
|         | 1980                     | Archivo General de la Nación órgano rector de los archivos estatales                                      |  |   |
|         | 2012                     | Ley Federal de Archivos con fundamento en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Gubernamental |  |   |
| Perú    | 1861                     | Archivo Nacional  | 2002                                   | Si  |
|         | 1923                     | Reorganización del Archivo Nacional   |  |   |
|         | 1970                     | Conservación del Patrimonio Documental  |  |   |
|         | 1980                     | Funciones del Archivo General de la Nación  |  |   |
|         | 1990                     | Sistema Nacional de Archivos  |  |   |
| Brasil  | 1860                     | Organización del Archivo Nacional   | 2012                                   | Si  |
|         | 1876                     | Funcionamiento del Archivo Nacional   |  |   |
|         | 1911                     | Reglamento del Archivo Nacional   |  |   |
|         | 1923                     | Modificación del Reglamento del Archivo Nacional  |  |   |
|         | 1958                     | Modificación del Reglamento del Archivo Nacional  |  |   |
|         | 1975                     | Modificación del Reglamento del Archivo Nacional  |  |   |
|         | 1978                     | Incipiente Sistema Nacional de Archivos   |  |   |
|         | 1992                     | Reglamento del Archivo Nacional   |  |   |
|         | 1994                     | Sistema Nacional de Archivos  |  |   |
| Uruguay | 1827                     | Archivo General de la Nación órgano rector de los archivos estatales                                      | 2008                                   | Si  |
|         | 1977                     | Reglamento Orgánico, Normas sobre Administración Documental y Disposiciones Generales                     |  |   |
|         | 2007                     | Sistema Nacional de Archivos  |  |   |
| Ecuador | 1886                     | Archivo del Poder Legislativo   | 2004                                   | Si  |
|         | 1938                     | Archivo Nacional  |  |   |
|         | 1982                     | Sistema Nacional de Archivos  |  |   |

|                      |      |  |      |    |
|----------------------|------|--|------|----|
| Colombia             | 1980 | Archivo General de la Nación encabeza Sistema Nacional de Archivos   | 2012 | Si |
|                      | 1990 | Archivo General de la Nación órgano rector del Sistema Nacional de Archivos                                      |      |    |
|                      | 1994 | Reglamento General de Archivos   |      |    |
| República Dominicana | 1936 | Archivo General de la Nación   | 2004 | No |
|                      | 1964 | Organización del Archivo General de la Nación, Documentos Nacionales y excepciones impositivas para los Archivos |      |    |
|                      | 1968 | Patrimonio Cultural de la Nación   |      |    |
|                      | 2008 | Sistema Nacional de Archivos   |      |    |

### Países que cuentan con Sistema Nacional de Archivo y no han sancionado aún legislación de acceso a la información pública

| País        | Legislación archivística |   | Legislación de acceso a la información | Articulación con legislación archivística |
|-------------|--------------------------|---|--|---|
|             | Año                      | Tema  | Año                                    |   |
| Chile       | 1847                     | Creación del Archivo Nacional   | 2008                                   | Si  |
|             | 1887                     | Archivo General de Gobierno   |  |   |
|             | 1925                     | Archivo Histórico Nacional  |  |   |
|             | 1927                     | Archivo Nacional  |  |   |
|             | 1928                     | Dirección General de Bibliotecas, Archivos y Museos   |  |   |
|             | 1980                     | Comisión de Selección Documental  |  |   |
| Panamá      | 1912                     | Archivo Nacional  | 2002                                   | No  |
|             | 1941                     | Funciones del Archivo Nacional  |  |   |
|             | 1957                     | Organización de los Archivos Nacionales y creación de la Junta Nacional de Documentación y Archivos                 |  |   |
| Nicaragua   | 1888                     | Reglamento del Archivo Nacional   | 2007                                   | No  |
|             | 1896                     | Archivo General de la Nación  |  |   |
|             | 1959                     | Archivo General de la Nación órgano rector de los archivos del país   |  |   |
|             | 2001                     | Reglamento del Archivo General de la Nación, Rescate del Patrimonio Documental y Archivos Administrativos Centrales |  |   |
| Guatemala   | 1846                     | Archivo General de Gobierno   | 2008                                   | No  |
|             | 1968                     | Cambio de nombre del Archivo General de Gobierno (pasa a llamarse Archivo General de Centro América)                |  |   |
| El Salvador | 1948                     | Archivo General de la Nación  | 2012                                   | Si  |
|             | 1985                     | Actualización Archivo General de la Nación  |  |   |

**Países que no poseen Sistema Nacional de Archivo ni cuentan con legislación nacional de acceso a la información pública**

| País      | Legislación archivística |  | Legislación de acceso a la información   | Articulación con legislación archivística |
|-----------|--------------------------|--|--|---|
|           | Año                      | Tema   | Año  |   |
| Argentina | 1821                     | Archivo General de la Provincia de Buenos Aires  | 2003, Decreto para el ámbito del Poder Ejecutivo Nacional  | No  |
|           | 1884                     | Archivo General de la Nación   |  |   |
|           | 1961                     | Funciones del Archivo General de la Nación   |  |   |
|           | 1979                     | Establece autoridad en materia de selección documental para la Administración Pública Nacional               |  |   |
|           | 1981                     | Establece pautas y procedimientos en materia de selección documental para la Administración Pública Nacional |  |   |
| Bolivia   | 1898                     | Archivo General de la Nación   | 2005, Decreto Ley de Transparencia en la Gestión Pública para el ámbito del Poder Ejecutivo Nacional | No  |
|           | 1940                     | Dirección General de Bibliotecas, Archivos y Publicidad  |  |   |
|           | 1989                     | Máxima utilidad de toda la documentación pública y repositorio a cargo del Banco Central                     |  |   |
| Venezuela | 1914                     | Reglamento del Archivo Nacional  | No   | No  |
|           | 1945                     | Ley de Archivos Nacionales   |  |   |
| Paraguay  | 1950                     | Dirección General de Archivos, Bibliotecas y Museos  | No   | No  |
|           | 1950                     | Funciones del Archivo Nacional   |  |   |
|           | 1986                     | Funciones del Archivo Nacional   |  |   |

Cabe aclarar que no se analizarán de manera particular en este estudio las normas referidas a los Archivos regionales, es decir, los que funcionan en el interior de cada país debido a las dificultades de acceso a la normativa que regula su funcionamiento. Hemos omitido las leyes de ámbito regional además porque consideramos que representan una realidad muy concreta y su incidencia se circunscribe a un entorno geográfico en particular. Su proyección no afecta a todos los archivos de un país, por lo tanto la hemos considerado fuera de los límites de este trabajo.

En otro orden de ideas para poder articular la importancia de los Archivos con el derecho de acceso a la información, partiremos del hecho de que en las últimas dos décadas, se han institucionalizado en la región normas referidas al derecho a saber con miras a reducir la corrupción, favorecer el flujo de la información que circula entre el Estado y los ciudadanos, protegiendo y garantizando a su vez el ejercicio de otros derechos. Pero el desfase temporal entre la legislación vigente en materia de Archivos y la relativa al derecho de acceso a la información que produce el Estado pareciera dificultar seriamente la institucionalización, es decir, la puesta en práctica

del ejercicio de este derecho fundamental para toda democracia.

Retomando nuestro recorrido histórico como marco del contexto social, cultural, económico etc. en que se sancionaron las leyes sobre archivos y acceso a la información que estudiamos, cabe resaltar que desde la década del '80 del siglo XX Latinoamérica atravesó por un progresivo proceso de dismantelamiento de los sucesivos regímenes políticos represivos cuyas devastadoras consecuencia se visualizaron también en el patrimonio documental.

Así pues con el retorno de la vida democrática fue emergiendo la necesidad de apertura de la información pública, la necesidad de rendir cuentas fue ingresando paulatinamente en las agendas públicas de los países latinoamericanos, materializándose en decisiones formales: reformas constitucionales, leyes, decretos, etc., a medida que las democracias de la región reconstruyeron sus cimientos y se alejaron de su pasado autoritario. Sin embargo, como veremos en un gran número de estos instrumentos legales, no se produjeron vías formales que aseguren, en primer lugar, la debida preservación del patrimonio documental para luego garantizar el derecho de la ciudadanía de acceder a él<sup>115</sup>.

Como veremos en las líneas que siguen, los sistemas nacionales de archivos pueden originarse como producto de la necesidad y preocupación de dotar a los Archivos de un cuerpo normativo que sistematice su funcionamiento y que respalde sus actuaciones. Si bien no es condición necesaria la existencia de un Sistema Nacional de Archivos para que los archiveros puedan realizar su trabajo, ya que se valen para ello de las técnicas de la disciplina archivística, un corpus normativo respalda ese quehacer.

Desde esta perspectiva, entre otras posibles, el acceso a la información requiere que se pondere el trabajo archivístico, adoptando medidas que no solo establezcan el cuidado del acervo histórico y cultural, como una manera de llevar un registro de bienes y recursos, sino que apunten a una progresiva implementación de políticas sistémicas en materia de archivo.

Al momento de la creación de las primeras normas sobre el funcionamiento de Archivos, su finalidad estaba lejos de concebir herramientas para la transparencia. Esto generó que los temas regulados en las normativas y el diseño institucional establecido, por lo general, no resultara del todo apto para cubrir las actuales necesidades propias de sistemas democráticos y del rol activo de los ciudadanos.

Desde este punto de vista, los archivos y/o los sistemas nacionales de archivos no deberían estar separados legalmente de otras regulaciones como las referidas al acceso a la información ni las que atañen a los procedimientos administrativos, la gestión documental del Estado y cuestiones específicas como la protección de datos personales. Es

---

<sup>115</sup> Estos temas abren diversos debates, alguno de los cuales pueden conocerse en: [www.accesolibre.org/descargas/pdf/1173386818.doc](http://www.accesolibre.org/descargas/pdf/1173386818.doc)

necesario contar con una base legal que respalde las acciones por desarrollar y permita a los Archivos estatales una amplia presencia en el ámbito nacional, para garantizar una óptima utilización de los recursos y fomentar una concientización de la importancia de los archivos en nuestras sociedades.

Por último, pero no menos importante, se encuentra el factor de impacto de las leyes en cuanto a su aplicabilidad. Por lo general sucede que las disposiciones estudiadas no van más allá de la teoría y de las enunciaciones de valores meramente simbólicos, mientras que su puesta en marcha se ve mutilada por trabas burocráticas y la falta de respecto de voluntad política para avanzar en esta agenda.

A continuación, entonces detallaremos la síntesis de la normativa vigente en cada país mencionado en materia de Archivos en relación con los principios fundamentales del acceso a la información pública para finalizar con conclusiones y recomendaciones para una política adecuada y completa sobre este tema en la región.

## **2. La legislación archivística latinoamericana**

Nos referiremos aquí al conjunto de leyes por las cuales cada país gobierna en materia de Archivos en relación directa con los principios fundamentales del acceso a la información. Se podría decir que la legislación archivística es el conjunto de leyes que regulan y controlan las políticas archivísticas de un país, es decir, un corpus normativo que regula de modo integral las diversas etapas inherentes al tratamiento de los documentos de archivo en todas las fases de su ciclo vital y que estructura la organización y funcionamiento de sus respectivos sistemas nacionales de archivos, en los casos en los que estos existen.

En la literatura internacional, el concepto de sistema de archivos y la noción de Sistema Nacional de Archivos son poco frecuentes, de hecho no aparecen contemplados en destacados diccionarios de terminología archivística hasta entrada la década de 1990<sup>116</sup>. No obstante, según sostiene José María Jardim (2010), la comunidad académica

---

<sup>116</sup> Los conceptos no están contemplados en: el Diccionario de Terminología Archivística del Consejo Internacional de Archivos de 1988, en el Dictionnaire des Archives de la Association Française de Normalisation y L'École Nationale des Chartes de 1991, en el Diccionario de Terminología Archivística publicado por el Archivo General de la Nación de Colombia en 1992, en la obra *Modern Archives Reader: Basic Reading on Archival Theory and Practice*, publicada por el Archivo Nacional de los Estados Unidos en 1984, de la misma forma el *Manual de Archivística* elaborado por la Asociación de Archiveros Franceses en 1970 publicado por la Dirección de los Archivos de Francia en 1993. Una de las principales obras archivísticas italianas, *Archivística: principi e problemi* de Elio Lodolini en 1990 no hace referencia a los términos mencionados. Dos importantes manuales canadienses: *Normes et procédures archivistiques* (1992) del Archivo Nacional de Québec y *Les archives au XX siècle* (1991) de Carol y Jean Yves Rousseau tampoco los mencionan. Hay, sin embargo una referencia en los años 80/85, años en los que Unesco impulsó la elaboración de informes expertos (RAMP) a este respecto.

mica archivística ha consensuado en los últimos años que un sistema de archivos se compone de un conjunto articulado de actividades unidas por un centro de servicios técnicos que estructura la transferencia, recepción, depósito, ordenamiento, descripción y el acceso a los documentos. Se trata de un conjunto de archivos vinculados a un centro que lo ordena y normaliza para ponerlos a disposición del acceso público.

Los elementos que constituyen un Sistema Nacional de Archivos son:

- la legislación que regula los aspectos interiores y exteriores del sistema, los derechos y obligaciones de los usuarios, etc.

- los Archivos

- los documentos de archivo, de acuerdo con el ciclo vital y

- la información en base a los principios archivísticos de procedencia, orden original e integralidad y la articulación con otros archivos

En resumen las legislaciones sobre archivos son fundamentales en un Estado de derecho, ellas podrían ordenar la aplicación de la disciplina archivística y así contribuir a conservación de los archivos, facilitando por ende el acceso a ellos. La preocupación por la legislación se origina por la naturaleza jurídica, probatoria y testimonial de éstos, a partir de las estructuras políticas y administrativas de una Nación. De manera que la legislación archivística constituye un medio para lograr propósitos administrativos y sociales. Favorece la modernización de los archivos porque permite, garantiza y respalda todos aquellos procesos vinculados con el tratamiento de la documentación.

## 2.1. La legislación archivística en México

Hallamos el punto de partida para la legislación archivística mexicana en el año 1790, cuando fue autorizada la creación del Archivo General del Virreinato de la Nueva España. En 1792 se promulgó el primer reglamento que establecía que los documentos generados antes de 1766 debían ser remitidos a Archivo y que en lo sucesivo, al final de cada década, se deberían transferir todos los que tuvieran más de treinta años de haber sido producidos.

El Archivo General de la Nación mexicano fue creado en 1823. Esta institución incorporó toda la documentación del régimen colonial y de las nuevas instituciones nacidas a partir de la formación del Estado.

Veintitrés años más tarde tuvo lugar un segundo reglamento del Archivo General de la Nación. Dispuso que éste pasara a depender del Ministerio de Relaciones Exteriores e Interiores y también determinó que los documentos se deberían clasificar y ordenar en forma separada de acuerdo a su fecha de producción, entre anteriores y posteriores a la independencia. Hasta entrado el siglo XX el Archivo se rigió por reglamentaciones de jerarquía inferior respecto de las leyes tal como las entendemos en la actualidad.

Años más tarde, en 1980, se promulgó el acuerdo sobre el Archivo General de la Nación que la establece como la institución encargada del manejo de los archivos

administrativos e históricos del sector público. El acuerdo estipula en su art. 1: “El Archivo General de la Nación, [...], será la entidad central y de consulta del Ejecutivo Federal en el manejo de los archivos administrativos e históricos de la Administración Pública Federal, para lograr una mayor coordinación, eficiencia y uniformidad normativa en esta materia”.

Es importante destacar que la normativa, en este caso, se propone lograr una mejor coordinación y equilibrio en las políticas archivísticas a nivel nacional y le asigna nuevas funciones al Archivo General de la Nación. De ellas destacamos el interés por determinar los elementos que garanticen la eficiencia de los Archivos federales. Además, el empeño por normalizar las labores que hacen al uso interno y externo de éstos, lo cual se refuerza con la participación normalizada del Archivo General en la gestión documental y asesoramiento para el manejo y administración de documentos, sin perjuicio de su misión de llevar a cabo y supervisar los procesos técnicos archivísticos de conservación, transferencia y eliminación.

La norma más reciente es el Decreto Ley Federal de Archivos que data de 2012. Es importante destacar que esta ley regula el funcionamiento de los Archivos dependientes de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial como así también de cualquier órgano de la administración federal y consigna entre sus objetivos el de “asegurar el acceso oportuno a la información contenida en los archivos y con ello la rendición de cuentas, mediante la adecuada administración y custodia de los archivos que contienen información pública gubernamental”.

Otra característica destacable de esta Ley es que menciona la clasificación archivística por funciones, la obligación de elaborar cuadros de clasificación y distintas herramientas de descripción de documentos, es decir, que adopta criterios de la disciplina archivística moderna que superan la tradición historicista. La letra de la norma contiene vocabulario técnico archivístico, definiciones básicas y asimismo ofrece el asesoramiento y la asistencia técnica del Archivo General de la Nación como órgano rector del resto de los Archivos del país.

El Consejo Nacional de Archivos, creado por esta misma Ley y el Poder Ejecutivo Nacional son, según la norma, los entes facultados para dictar las reglamentaciones hagan al cumplimiento efectivo de la Ley. De igual modo, el Consejo Nacional de Archivos encabezará el Sistema Nacional de Archivos.

La Ley mexicana prevé que “la información clasificada como confidencial con fundamento en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, respecto de la cual se haya determinado su conservación permanente por tener valor histórico, conservará tal carácter por un plazo de 30 años a partir de la fecha de creación del documento que la contenga, o bien de 70 años tratándose de datos personales que afecten a la esfera más íntima de su titular o cuya utilización indebida pueda dar origen a discriminación o conlleve un riesgo grave para éste.

Estos documentos se identificarán como históricos confidenciales. Los documentos históricos confidenciales permanecerán en el archivo de concentración de los sujetos obligados por el plazo previsto en el párrafo anterior. Una vez cumplido dicho plazo, dichos documentos deberán ser transferidos al Archivo General de la Nación o archivo histórico correspondiente, y no podrán ser clasificados en términos de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental”.

La ley repasa las funciones del Archivo General de la Nación, su funcionamiento orgánico y establece la creación de “un Registro Nacional de Archivos Históricos como un instrumento catastral del Archivo General de la Nación para registrar y difundir el patrimonio de la memoria documental del país resguardado en los archivos históricos del Poder Ejecutivo Federal, y de manera potestativa, de otros archivos públicos y privados. El registro integrará los datos sobre los acervos y la infraestructura de los archivos, así como sobre los documentos declarados patrimonio documental de la Nación.”

La norma contempla también sanciones para quien impida u obstaculice la consulta de documentos de los archivos históricos sin causa justificada; y una serie de cuestiones que forman parte integrante no solo del tratamiento archivístico que debería recibir todo Archivo sino también a las cuestiones que hacen a la ética profesional de los archiveros.

Si bien la letra de ésta ley se nos presenta como ideal en muchos sentidos, su reciente sanción en enero de 2012 no nos permite analizar su impacto real sobre la política de acceso a la información mexicana, anterior a esta política archivística.

La Ley de Transparencia y Acceso a la Información Gubernamental de México fue aprobada por unanimidad en julio de 2002, en gran medida por la acción de una coalición de académicos, periodistas y medios de comunicación llamada Grupo Oaxaca. Tal como sostiene Bertoni (2010), “el caso mexicano muestra que la participación de la sociedad civil mediante la cooperación entre académicos y prensa escrita fue fundamental para traducir el reconocimiento del derecho en una ley nacional. La legislación federal, en cuestión, en México se adapta a la legislación modelo. La ley modelo fue aprobada en el 2010 por la Asamblea General de la OEA y fue elaborada por un grupo de expertos. La prensa contribuyó a la instalación del tema en la agenda pública-política y a la generación de un clima de opinión favorable. Sin embargo, los esfuerzos del Grupo Oaxaca deben examinarse a la luz de una confluencia de factores que experimentaba México. La alternancia política, la apertura de las instituciones y el ingreso de nuevos actores al Poder Ejecutivo federal habilitaron canales de diálogo y colaboración totalmente novedosos entre distintos sectores de la sociedad. En ese contexto, las acciones del Ejecutivo y el trabajo del Grupo Oaxaca se potenciaron y generaron interdependencias que condujeron a la sanción de la ley”.

La Ley de Transparencia y Acceso a la Información mexicana dedica varios artículos a la necesidad de trabajar coordinadamente con los archivos de ese país. Por ejemplo, en su art. 10 reza: “En la Administración y Custodia de los archivos de



información pública, los sujetos obligados, los servidores públicos habilitados y los servidores públicos en general, se ajustaran a lo establecido por la Ley de Documentos Administrativos e Históricos del Estado de México”. Mientras que en su art. 56, junto con la creación del Órgano Público Autónomo de carácter estatal denominado Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión, que tiene por objeto la difusión, protección y respeto al derecho de acceso a la información pública y a la protección de datos personales, la Ley le asigna, entre otras, la tarea de “Coadyuvar a la elaboración y aplicación de los criterios para la conservación y archivo de la información pública”.

## 2.2. La legislación archivística en Perú

Los antecedentes legislativos en materia archivística en Perú los hallamos en 1861, año en el que fue creado el Archivo Nacional con el objetivo principal de centralizar los documentos históricos y oficiales de la Nación.

En 1923, la Ley 4666 reorganiza el Archivo Nacional y lo divide en las secciones de documentos históricos y administrativos, de procesos judiciales y de instrumentos notariales. Al año siguiente se promulgaron los reglamentos del Archivo Nacional y el de la Junta Económica del Archivo Nacional.

En el caso peruano observamos que, en la década del '70, el decreto-ley 19414 regula la defensa, conservación e incremento del patrimonio documental, mientras que el decreto supremo 022-75-ED la reglamenta. Más tarde, en los '80 se sancionan una serie de leyes referidas al Archivo General de la Nación atribuyéndole funciones de gran amplitud y responsabilidad.

Entre estas leyes se destaca la Ley 20 orgánica del Archivo General de la Nación, que convierte al Archivo General en organismo público descentralizado, dándole lugar de conductor de los archivos de Perú.

En los '90 se aprobaron la Ley 25323 del Sistema Nacional de Archivos, el Decreto Supremo 008-92 JUS que lo reglamenta y las resoluciones ministeriales 201.1 que establecen la estructura orgánica y funciones del Archivo General de la Nación.

El Archivo General de la Nación peruano tiene la responsabilidad legal de proponer las políticas nacionales en materia archivística, así como, supervisar y evaluar su cumplimiento. Además, se le atribuye la responsabilidad de normalizar y racionalizar la producción administrativa y la eliminación de documentos de la administración pública.

Podemos identificar en la legislación archivística peruana que los siguientes aspectos han sido tenidos en cuenta como funciones específicas del Archivo General de la Nación:

- Organizar técnicamente el patrimonio documental de la nación.

- El desarrollo armónico de los componentes del Sistema Nacional de Archivos.
- Fomentar y difundir el uso de los archivos, facilitando su accesibilidad por medio del servicio de archivo.
- Contribuir a la formación profesional y reconocimiento del personal de los archivos.
- La formulación y emisión de normas técnicas para la organización y funcionamiento de los archivos públicos, regionales y locales.
- Clasificar, reunir, conservar, organizar, describir y servir la documentación histórica.
- Promover y apoyar a los organismos del Estado y entidades privadas que soliciten programas de formación.
- Impulsar la investigación archivística.
- El Archivo General de la Nación Peruano cuenta con tres órganos encargados de la investigación y normalización en materia archivística:
  - La Dirección Nacional de Desarrollo de Archivos: se encarga de orientar, proponer y conducir las acciones de normatividad, investigación y desarrollo de tecnología en el campo de los archivos.
  - La Dirección Nacional del Archivo Intermedio: se encarga de supervisar y asesorar la organización y funcionamiento de los archivos públicos, así como, efectuar el seguimiento de la aplicación de las normas admitidas por el Sistema Nacional de Archivos. Además le corresponde acopiar, sistematizar, custodiar y poner al servicio de los usuarios la documentación proveniente de los archivos públicos. Por último, evaluar y transferir la documentación al Archivo Histórico dentro de los plazos de ley.
  - La Dirección Nacional de Archivo Histórico: se encarga de la conservación y aplicación de los procesos técnicos archivísticos de la documentación de valor permanente, con el fin de ponerla al servicio de los usuarios.
- Más allá de las particularidades de las funciones del Archivo General de la Nación peruano, el país cuenta desde 1991, por Ley (25323) con un Sistema Nacional de Archivos. Otras normas subsiguientes legalizan su funcionamiento, para integrar estructural, normativa y funcionalmente los archivos de las entidades públicas; mediante la aplicación de principios, normas, técnicas y métodos de la archivística moderna, se le asignan a este Sistema las siguientes funciones:
  - Contribuir a la eficiente gestión pública y privada en apoyo al desarrollo nacional.
  - Guardar y difundir los valores de la identidad nacional.
  - Fomentar la investigación científica y tecnológica a través del servicio de archivo.
  - Asegurar la uniformidad y eficiencia de los procesos técnicos archivísticos en el país.
  - El Sistema Nacional de Archivos peruano está integrado por el Archivo General de la Nación, los archivos regionales y los archivos públicos. El primero es el órgano rector y central del sistema con autonomía técnica y administrativa.
  - Los objetivos del Sistema son normalizar, organizar, uniformar y coordinar el funcionamiento de los archivos públicos, integrándolos al mismo, propiciar el desarro-

llo nacional a través de la defensa, conservación, organización y servicio de archivo, como fuente esencial de información.

- Las principales funciones del Sistema Nacional de Archivos de Perú, son:
- Definir políticas y emitir normas sobre protección y defensa de los documentos de archivo.
- Contribuir a optimizar la gestión pública y privada en apoyo al desarrollo nacional, permitiendo la oportuna toma de decisiones.
- Promover y participar en el fomento de la identidad nacional a través del patrimonio documental.
- Propender a la adopción de las normas que aseguren la uniformidad y ejecución de los procesos técnicos archivísticos del país.

El Sistema Nacional de Archivos, en este caso, también prevé la apropiación de documentos por parte de los funcionarios, advierte que ellos -sea cual fuese su nivel- no podrán conservar en su poder documentos generados en el ejercicio de sus funciones, y que están obligados a remitirlos al archivo que corresponda.

La accesibilidad a la información que custodian los archivos es uno de sus objetivos fundamentales. Por lo tanto, todos los documentos conservados en los archivos que forma parte del Sistema son considerados de acceso libre a los ciudadanos en general; excepto aquellos que puedan atentar contra los intereses y la seguridad nacional y la privacidad o intimidad personal. Por su parte, los archivos privados que se integren pueden estipular los términos de accesibilidad de la información en su poder.

El Sistema Nacional de Archivos del Perú posee una serie de normas generales que fueron creadas con el objetivo de regular los procesos técnicos archivísticos, a fin de que los archiveros cuenten con los elementos básicos aplicables a los archivos para normalizar la organización y funcionamiento de éstos.

En Perú, según surge de la lectura de la normativa, la administración de archivos es el conjunto de principios, métodos y procedimientos orientados a lograr una eficiente organización y funcionamiento de éstos. Los objetivos planteados en la legislación son determinar los principios de unidad racional y eficiencia en la administración de los archivos del sector público y brindar servicios de información al Estado, a los ciudadanos y a la investigación.

Sobre la organización de los documentos las normas establecen el siguiente conjunto de acciones:

- Establecer criterios uniformes para la organización de los documentos en los archivos del sector público.
- Mantener organizada la documentación de manera integral y orgánica como producto de las actividades de la administración pública.
- Facilitar la localización de los documentos para la recuperación inmediata de la información.

Asimismo establece que la clasificación de los documentos en los archivos de gestión será orgánica y funcional. La ordenación puede ser de acuerdo al método que mejor se adapte a la documentación: alfabético, numérico, cronológico y/o alfanumérico.

En el caso peruano también hallamos normativa que regula la descripción de documentos, entendiendo por tal la actividad de identificar, analizar y determinar las características externas e internas de los documentos, con la finalidad de elaborar los auxiliares o instrumentos descriptivos que correspondan: inventarios de transferencia de documentos, inventario general de fondos, etc. Con los objetivos de facilitar la localización de los documentos, garantizar el control sobre estos y brindar un eficaz y eficiente servicio de archivo. En cuanto a la selección documental el Archivo General de la Nación es el responsable de autorizar y efectuar la eliminación de los documentos que no tienen valor secundario.

Más tarde, entre 1999 y 2008 se dictan en Perú una serie de normas tendientes a la protección del patrimonio documental, resulta interesante que algunas de estas reglamentaciones refieren al patrimonio “archivístico” en un sentido más abarcador que el más clásico que refiere a los documentos de archivo equiparándolos a las piezas de museo.

Es muchísima la normativa archivística que se encuentra vigente en Perú en la actualidad, toda ella es de acceso libre desde internet y contempla cuestiones técnicas muy específicas con gran detalle e incluso regula el uso de nuevas tecnologías en Archivos.

En relación con el acceso a la información, presente en la normativa archivística, podemos agregar que Perú posee una ley nacional al respecto que se encuadra dentro de los principios que la comunidad internacional latinoamericana consensuó y que el Tribunal de Garantías Constitucionales de Perú ha interpretado que el acceso a la información pública representa un derecho fundamental de todas las personas así como un derecho colectivo, dado que un público informado constituye el pilar básico de una sociedad democrática en la que todos participan en el proceso de elaboración, búsqueda, selección y difusión de la información pública.

El Sistema Nacional archivístico peruano cuenta con procedimientos muy específicos que regulan la consulta y la transferencia periódica de la documentación generada por la Administración Pública hacia el Archivo General de la Nación.

De hecho la Ley 27806, de Transparencia y Acceso a la Información Pública de 2002 contempla que: “la entidad de la Administración Pública deberá remitir al Archivo Nacional la información que obre en su poder, en los plazos estipulados por la Ley de la materia. El Archivo Nacional podrá destruir la información que no tenga utilidad pública, cuando haya transcurrido un plazo razonable durante el cual no se haya requerido dicha información y de acuerdo a la normatividad por la que se rige el Archivo Nacional”.

### 2.3. La legislación archivística en Brasil

La legislación archivística brasileña también data del siglo XIX. En esa época se promulgaron algunos decretos relativos al Archivo Nacional, el 2541 de 1860 reglamentó su organización y el 6164 de 1876 estableció su funcionamiento que fue modificado el mismo año por el decreto 1580.

Ya en el siglo XX se continuó con la sanción de decretos atinentes al Archivo Nacional, por ejemplo, el 9197 de 1911 estableció un nuevo reglamento que, a su vez, fue modificado por el decreto 16036 de 1923 y el 44862 de 1958. Luego, en 1975, se sancionaron dos decretos: el 600-B y el 173. En 1991 se dictó la ley 8159 referente a los archivos públicos y privados. El Sistema Nacional de Archivos brasileño tiene origen en el decreto presidencial 83308 de 1978; posteriormente reemplazado por el artículo 26 de la ley 8159 y el decreto 1173 de 1994. Analizaremos este decreto hacia el final del apartado ya que consideramos relevante dedicarle unas líneas particulares.

Por su parte, la ley define los archivos públicos como aquel conjunto de documentos producidos y recibidos -en el ejercicio de sus actividades- por órganos públicos del ámbito federal y municipal, en relación con sus funciones administrativas, legislativas y judiciales. Además, indica que los documentos públicos son identificados como “*correntes, intermediários e permanentes*”; denominaciones que se encuadran dentro de la teoría del ciclo vital y en estrecha relación con tres etapas del archivo: administrativo, central e histórico.

En cuanto a los archivos privados, el Poder Público es el encargado de dictaminar cuáles de éstos son de interés público, social y, por lo tanto, relevantes para la historia y el desarrollo científico nacional. Éstos pueden ser donados a instituciones archivísticas públicas y su acceso se hará mediante autorización de sus donantes.

El actual reglamento del Archivo Nacional, vigente desde 1992 le asigna a esta institución la responsabilidad de reunir, custodiar y preservar el acervo archivístico del país. En tal sentido el fin principal de todo Archivo es el de dar acceso a las fuentes informativas que resguarda, es decir, los documentos de archivo. Nos referimos a la posibilidad de consulta de los documentos depositados en los archivos, o al derecho de los ciudadanos a consultar el Patrimonio Documental, de acuerdo con la normativa vigente aplicable. Este aspecto es tenido en cuenta en la legislación, en tanto explicita el acceso público a los datos que custodia el Archivo Nacional, por parte de usuarios externos.

Brasil es uno de los casos relevados que cuenta con un Sistema Nacional de Archivos. El origen del mismo, como ya se ha dicho, se remonta al año de 1978, cuando se dictó el decreto 82308 que lo creó siendo posteriormente derogado en 1994, para luego aprobar finalmente, ese mismo año, el decreto 1773 que dispone la organización, competencias y funcionamiento del Sistema encabezado por un órgano colegiado vinculado al Archivo Nacional, el Consejo Nacional de Archivos.

Este órgano es el que dispone sobre las políticas nacionales de archivos de los sectores públicos y privados. Sus competencias más relevantes son:

- Establecer las directrices para el funcionamiento del Sistema Nacional de Archivos; promover la interacción de los archivos públicos y privados con vistas al intercambio e integración sistemática de las actividades archivísticas.
- Proponer ante el Ministerio de Estado de Justicia dispositivos legales necesarios para el perfeccionamiento e implementación de políticas nacionales de archivos.
- Vigilar por el cumplimiento de los dispositivos constitucionales y legales de funcionamiento y acceso a los archivos públicos.
- Estimular la gestión y preservación de los documentos públicos.
- Estimular la integración y modernización de los archivos públicos y privados.
- Declarar de interés público y social los archivos privados que contengan fuentes relativas para la historia nacional.
- Estimular la capacitación de los recursos humanos que desarrollen actividades de archivos en instituciones integradas al sistema.

El decreto también contempla la integración de comisiones técnicas o especiales<sup>117</sup> con la finalidad de elaborar estudios y normas necesarias para la implementación de políticas nacionales de archivos, públicos y privados, y para el funcionamiento de Sistema Nacional de Archivos.

Además el decreto establece que el sistema nacional de archivos “tiene por finalidad implementar la política nacional de archivos públicos y privados; así como, la gestión, preservación y acceso a los documentos de los archivos” y tendrá como órgano central al Consejo Nacional de Archivos que y estará integrado por el Archivo Nacional, los archivos del Poder Ejecutivo Federal, del Poder Legislativo Federal, del Poder Judicial Federal, del Distrito Federal, los municipales y las personas físicas y jurídicas de ámbito privado que posean de archivos que se integren al Sistema mediante convenio con el órgano central.

Las responsabilidades más relevantes del Sistema Nacional de Archivos son:

- Promover la gestión, preservación y acceso a la información de la esfera de sus competencias, en conformidad con las directrices y normas emanadas del órgano competente.
- Implementar la racionalización de las actividades archivísticas de forma que garantice la integridad del ciclo vital de los documentos.

---

<sup>117</sup> Aunque el decreto no indica cuáles son esas comisiones, otras fuentes (J. Antunes da Silva. A política Nacional de Arquivos, (1977, pág. 18) nos lo dicen, estas son: Câmara Técnica de Classificação de Documentos, Câmara Técnica de Avaliação de Documentos, Câmara Técnica de Documentos Eletrônicos, Câmara Técnica de Conservação de Documentos, Câmara Técnica de Capacitação de Recursos Humanos, Comissão especiais para Revisão da Legislação sobre Microfilmagens, Comissão Especial de Acesso à Informação de Arquivos, Comissão Especial de Terminologia Arquivística y Comissão Especial para Regulamentação la Lei de Arquivos quanto oas acervos públicos, privados de caráter público e privados de interesse público e social.

- Garantizar la custodia y acceso de los documentos de valor permanente.
- Promover la integración y modernización de los archivos de su esfera de actuación.
- Promover al órgano central los archivos privados que puedan ser considerados de interés público y social.

De la lectura de la normativa puede inferirse que el funcionamiento del Sistema Nacional de Archivos de Brasil contempla ciertos preceptos del acceso a la información pública, lo cual tiene su correlato en que este derecho se encuentra entre las garantías constitucionales del país y que, a su vez, éste cuenta con la Ley 12.527 de Acceso a la Información, vigente desde 2012. La ley establece requisitos para los organismos y entidades del gobierno con respecto a la gestión de la información, se definen los tipos de información que puede ser solicitada, los requisitos de divulgación de información por parte de los órganos de gobierno y las medidas que se deben tomar para garantizar el acceso a la información.

La reglamentación de la Ley de acceso a la información brasilera (Decreto 7724 de 2012), a su vez, incluye cuestiones relevantes en materia de archivos. Dentro de una serie de definiciones generales, considera el procesamiento de la información como “el conjunto de medidas relativas a la producción, recepción, clasificación, uso, acceso, reproducción, transporte, transmisión, distribución, archivo, almacenamiento, eliminación, evaluación, asignación y control de la información” de igual modo que la disciplina archivística moderna. En referencia a la información clasificada, tiene en cuenta el potencial valor histórico de la documentación y por lo tanto aquella que sea objeto de desclasificación debe ser remitida al Archivo Nacional, a efectos de proceder a su organización, preservación y acceso. Las dependencias y entidades públicas, según la normativa, deben adecuar sus políticas de gestión de la información a los procesos de archivo.

#### 2.4. La legislación archivística en Uruguay

Las referencias antiguas que hemos podido hallar sobre la legislación uruguaya son muy escasas. Únicamente podemos registrar como antecedente histórico un Decreto de 1827 que creó el Archivo General de la Nación de la República Oriental del Uruguay. Posteriormente cambió de nombre y pasó a llamarse Archivo General de la Administración y en 1926 adquiere su actual denominación, Archivo General de la Nación.

EN 1977, por Decreto 295 se sancionó el Reglamento Orgánico, Normas sobre Administración Documental y Disposiciones Generales, que establece que el AGN dependerá orgánicamente del Ministerio de Educación y Cultura, tendrá como misión la custodia y conservación de la documentación pública del país. La norma refiere a la transferencia de documentos, especificando los plazos para su ejecución. Por su parte, exceptúa de dichas remisiones a los expedientes de las asociaciones civiles y fundaciones y, en general, los que fueran necesarios para el ejercicio de las funciones de la policía.



En 2007 la Ley 18220 crea el sistema nacional de archivos uruguayos en apenas ocho (8) artículos con un fuerte hincapié en la conservación pero claramente no profundiza los aspectos fundamentales de los procedimientos archivísticos necesarios para la buena gestión de cualquier Archivo. A través de esta Ley, el Archivo General de la Nación es el organismo rector de la política archivística nacional, tendiente a normalizar, diseñar, ejecutar políticas y asesorar en la gestión documental, democratizando el acceso a la información.

Con el objetivo de posibilitar la normalización de los procesos archivísticos la Ley uruguaya que crea su sistema nacional de archivos hace hincapié en la necesidad de “profesionalización” del personal responsable de los archivos como garantía de la debida conservación y organización de los documentos.

Poco después en el tiempo, en 2008, en relación con el acceso a la información pública se sancionó la ley 18381. Resulta destacable la cercanía temporal entre ambas normativas ya que no se da en ninguno de los demás casos relevados y asimismo que la legislación que regula el acceso a la información explicita cuestiones específicas sobre la “custodia de la información”, su art. 6 establece: “mantener registros de manera profesional, para que el derecho de acceso a la información pública se pueda ejercer en plenitud.” En este sentido son los archivistas y profesionales de la información, en trabajo conjunto e interdisciplinario, quienes están preparados para elaborar y mantener estos “registros profesionales” a los que refiere la ley.

En línea con lo detallado en el párrafo anterior, la ley también le asigna una responsabilidad directa al personal “que administre, manipule, archive o conserve información pública” en caso que cometa acciones de “omisión, ocultación, alteración, pérdida o desmembración de la información pública”. En este último caso debemos resaltar la importancia del respeto por el principio archivístico de respeto a los fondos documentales, justamente para que estos se conserven íntegros y pueda recuperarse de ellos no solo la información textual plasmada en cada pieza, sino también aquella que hace al contexto en el que los documentos fueron generados.

Finalmente, otra cuestión importante que resaltar en la ley de acceso a la información uruguaya que articula con las problemáticas de la normativa archivística es: que define qué tipo de información podrá ser clasificada en relación al daño que podría causar su difusión con cierta precisión, a la vez que establece un plazo de finalización de la restricción de quince (15) años y contempla además que “solo se ampliará el período de reserva sobre cierta documentación cuando permanezcan y se justifiquen las causas que le dieron origen”.

## 2.5. La legislación archivística en Ecuador

La legislación archivística ecuatoriana también tiene su origen en el siglo XIX. La ley que estableció la creación del Archivo del Poder Legislativo de 1886.



Más tarde, en 1938, el decreto 19 creó el actual Archivo Nacional ecuatoriano. El Decreto 17, posterior pero dentro del mismo año reglamento su funcionamiento interno. Desde entonces hasta nuestros días se han sancionado otras reglamentaciones, pero la más significativa para nuestro estudio es la del Sistema Nacional de Archivos publicada en el Registro Oficial N° 265 de 1982.

El Sistema Nacional de Archivos de Ecuador se compone del Consejo Nacional de Archivos, el Comité Ejecutivo de Archivos, la Inspectoría General de Archivos y los archivos públicos y privados. Su objetivo primordial es garantizar la protección y administración del patrimonio documental de la nación.

El Consejo Nacional de Archivos y el Comité Ejecutivo de Archivos, son los responsables de coordinar y controlar la normalización de los procedimientos en materia archivística. De modo que son los encargados de emitir las directrices necesarias y las normas adecuadas en materia técnica para la correcta conservación, evaluación, control y administración de los documentos.

Por su parte, el Consejo Nacional de Archivos brinda ayuda técnica y económica a los particulares que posean documentos, que por su importancia pueden formar parte del patrimonio documental de la nación. Llamativamente la norma menciona la “ayuda económica”, sin embargo la ley no especifica en qué consiste ni cuáles serían los procedimientos y mecanismos de hacerla efectiva. Las etapas del archivo en Ecuador son: intermedio y permanente; en directa relación con el ciclo vital de los documentos.

En cuando al acceso a la información pública en Ecuador, se sancionó en 2004 la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública. El artículo 1 de la ley consagra el principio de publicidad, que se aplica a toda la información en poder de instituciones públicas, o elaborada por estas, excepto en los casos contemplados en la ley, lo cual incluye por ende a los Archivos ecuatorianos.

La Ley de acceso a la información en Ecuador establece como principio que: “la información pública pertenece a los ciudadanos y ciudadanas. El Estado y las instituciones privadas depositarias de archivos públicos, son sus administradores y están obligados a garantizar el acceso a la información”. En su art. 10, refiere de forma explícita a las técnicas archivísticas, aludiendo a: “Es responsabilidad de las instituciones públicas, personas jurídicas de derecho público, crear y mantener registros públicos de manera profesional, para que el derecho a la información se pueda ejercer a plenitud, por lo que, en ningún caso se justificará la ausencia de normas técnicas en el manejo y archivo de la información y documentación para impedir u obstaculizar el ejercicio de acceso a la información pública, o peor aún su destrucción”.

En este caso la normativa de acceso a la información, también dispone que: “quienes administren, manejen, archiven o conserven información pública, serán personalmente responsables, solidariamente con la autoridad de la dependencia a la que pertenece dicha información y/o documentación, por las consecuencias civiles, administrativas o penales

a que pudiera haber lugar, por sus acciones u omisiones, en la ocultación, alteración, pérdida y/o desmembración de documentación e información pública. Los documentos originales deberán permanecer en las dependencias a las que pertenezcan, hasta que sean transferidas a los archivos generales o al Archivo Nacional”.

Además, la ley establece que: “el tiempo de conservación de los documentos públicos, lo determinará la Ley del Sistema de Archivo Nacional y las disposiciones que regulen la conservación de la información pública confidencial”.

## 2.6. La legislación archivística en Colombia

En el caso colombiano, fue durante la primera mitad del siglo XX cuando fueron promulgadas varias leyes en materia archivística, actualmente derogadas. En la segunda mitad de esa centuria se emitieron las que actualmente se encuentran vigentes y que por lo tanto hemos relevado para este estudio.

En 1980 la Ley 80 crea el Archivo General de la Nación de Colombia. La ley se destaca por atribuirle la función de encabezar el Sistema Nacional de Archivos. También le asigna entre sus responsabilidades: formular, orientar, coordinar y controlar las políticas nacionales en materia archivística; así como, promover la organización y fortalecimiento de los archivos del país y apoyar a los archivos privados, que custodien fondos documentales que revistan especial importancia cultural e histórica.

Consideramos que esta ley dispone unas funciones de avanzada para el Archivo General de la Nación colombiano, en comparación con las demás normas relevadas, dado que más allá de las típicas funciones -reunir, custodiar, etc.- se explicitan las de coordinación, control, dirección y apoyo, entre otras, propias de un ente rector de un Sistema Nacional de Archivos.

Para 1990, el Decreto 1777 dictó los reglamentos referidos a la organización y funcionamiento del Archivo General de la Nación asignándole, asimismo, la responsabilidad de ser el encargado de la planificación de las políticas archivísticas de Colombia, ratificando su potestad de órgano rector del Sistema Nacional de Archivos, con el fin de modernizar los archivos de la administración pública.

Otra cuestión destacable en el caso colombiano es que la legislación concibe a los Archivos como centros de información, una concepción más moderna, integral y dinámica de éstos, desterrando por completo la tradicional noción de Archivos como depósitos de documentos y custodios del pasado. A esto debemos sumarle otro punto novedoso, en términos comparativos, que es el hincapié que hace la normativa en la necesidad de la formación del personal encargado de los archivos, es decir, los archiveros, como condición imprescindible para la oportuna administración de los archivos.

Los anteriores postulados legales hasta aquí descriptos esbozan la preocupación por establecer políticas nacionales en materia archivística, pero sin mayores espe-

cificaciones. Sin embargo consideramos que allanan el terreno para continuar en lo sucesivo con ese planteamiento.

En Colombia se le atribuye al Archivo General de la Nación la coordinación de las instituciones archivísticas que integran el Sistema Nacional de Archivos para que sean factores de desarrollo cultural del país, en armonía con el plan nacional de desarrollo económico y social. Desafortunadamente la normativa no ahonda más en el planteamiento, por lo tanto, no podemos profundizar sobre las actividades culturales por desarrollar.

El Sistema Nacional de Archivos colombiano tiene como misión: “salvaguardar el Patrimonio Documental de la Nación y ponerlo al servicio de la comunidad”. Además, según la letra de la norma, procurará la modernización del ámbito archivístico nacional y buscará armonizar la acción de las instituciones en esa actuación, de manera tal que propicie la integración de los archivos al Sistema contribuyendo en su organización técnica.

Más tarde, en 1994 fue promulgado el acuerdo 07, referido al reglamento general de archivos, como norma reguladora del quehacer archivístico de Colombia. Este Acuerdo establece etapas del archivo, acordes con la teoría del ciclo vital del documento: gestión, central, e histórico. El ámbito de aplicación de este reglamento tiene su campo de acción en todos los archivos oficiales de orden nacional, departamental, distrital, municipal, de las entidades territoriales indígenas y de los archivos históricos especiales, aunque la norma no especifica qué se entiende por éstos últimos. En síntesis: abarca todos los archivos del sector público.

Respecto de los principios fundamentales de la disciplina archivística, el acuerdo dictamina que la clasificación de archivos debe hacerse con un criterio orgánico funcional, teniendo como base la estructura orgánica de cada entidad y respetando asimismo el principio de procedencia.

Una vez más surge de la normativa archivística colombiana que el Archivo General de la Nación es la entidad encargada de dirigir y coordinar la función archivística en el contexto nacional, así como el órgano rector y responsable de todo lo relacionado con las políticas en cuestión. Es por lo tanto este órgano al que le cabe la responsabilidad de buscar mecanismos técnicos y objetivos para aplicar ante la creciente producción de documentos que experimenta el Estado. La legislación contempla la creación de un Comité Evaluador de Documentos, encargado de estudiar los asuntos pertinentes a su valor secundario y de preparar las políticas de selección y eliminación.

En resumen, Colombia cuenta con una entidad pública que tiene la función de asesorar la elaboración de los programas de trabajo y de toma de decisiones en los procesos administrativos y técnicos archivísticos, dictar y dirigir las políticas archivísticas internas, además de velar porque se cumplan las emanadas por el ente rector y valorar la documentación, de manera previa al Comité Evaluador de Documentos aprobando las tablas de plazos de conservación.

En cuanto a la relación de la legislación archivística colombiana con la referida

al acceso a la información pública, aunque al momento de redacción de este escrito la ley de acceso a la información de este país está sujeta a su ratificación por parte de instancias judiciales, podemos decir que todo ciudadano tiene derecho al acceso de la documentación que custodian los archivos públicos, salvo excepciones: la seguridad del Estado, la intimidad de las personas o razones de conservación. Con relación a este último caso, el Acuerdo 7 de 1994 dicta que: “cuando el mal estado de conservación de los documentos impida su acceso directo, las instituciones archivísticas suministrarán la información contenida en éstos mediante cualquier sistema de reproducción, certificando su autenticidad cuando fuere el caso [...]”.

La legislación colombiana ve la conservación preventiva de la documentación desde una perspectiva integral, ya que abarca aspectos de infraestructura, sistemas de almacenamiento y seguridad, entre otros. Todo ello con el objetivo de evitar, detener y corregir el deterioro que afecte la integridad física de los documentos, desde el momento de su gestación hasta su disposición final, es decir, durante todo su ciclo vital.

## 2.7. La legislación archivística en República Dominicana

En este país la legislación archivística se inicia con la Ley de Organización del Archivo General de la Nación, la ley 1085, su reglamento, la ley de Documentos Nacionales, la ley de 1964 que exceptúa a los archivos del pago de impuestos y la ley de 1968 sobre Patrimonio Cultural de la Nación.

La ley de organización del Archivo General de la Nación de 1936 establece que éste tendrá a su cargo la conservación de los documentos que procedan de los Archivos, de las distintas oficinas y dependencia del Estado, que tengan interés histórico. El Poder Ejecutivo es el responsable de determinar, en cada caso, cuando deben ser depositados en él. La reglamentación de esta ley define las pautas para realizar las transferencias de documentos de las oficinas públicas al Archivo General de la Nación: “Las oficinas públicas, al hacer el envío de documentos al Archivo General de la Nación, formularán un inventario de los mismos, en triplicado, en el que se consignará el número de legajos depositado, los expedientes de que conste cada legajo y el número de documentos de que consta cada expediente”.

A pesar de la antigüedad del reglamento, contiene ciertas disposiciones que consideramos interesante destacar, tales como: respetar el principio de procedencia y el de orden original de los documentos, para proceder a su clasificación; es decir que establece la obligatoriedad de no mezclar la documentación procedente de diferentes fondos. En cuanto a la ordenación, establece que no deben deshacerse las series que constituyen un expediente, por lo cual es imprescindible conservar el orden original.

En 2008, mediante la Ley 481, República Dominicana crea su Sistema Nacional de Archivo. La norma en cuestión tiene la particularidad de definir la terminología

técnica que emplea: accesibilidad, acceso, archivero, archivística, Archivo, ciclo vital de los documentos, etc. Luego establece que la Ley tiene por ámbito de aplicación a todo el sector público dominicano, estableciendo la obligación de las reparticiones públicas de crear sus propios Archivos y contempla a los Archivos privados que se integren al Sistema.

El Sistema Nacional de Archivos dominicano clasifica los Archivos públicos del siguiente modo:

1. Archivo General de la Nación (AGN), órgano rector del Sistema.
2. Archivos regionales.
3. Otros archivos históricos públicos.
4. Archivos centrales de las instituciones.
5. Archivos de gestión de las instituciones.

La norma explicita: “La documentación de la administración pública es producto y propiedad del Estado y éste ejercerá el pleno control de la misma. Los archivos públicos, por ser parte del patrimonio nacional e implicar la garantía del ejercicio de derechos ciudadanos, no son susceptibles de enajenación”. Por otra parte la letra de la ley referencia constantemente el derecho de los ciudadanos de acceder a la información que conservan los Archivos que componen el Sistema.

Entre las funciones del Archivo General de la Nación dominicano, se encuentra la de conformar un consejo directivo y en este sentido el caso es el único que determina la frecuencia con que debe reunirse este: “se reúne ordinariamente cada cuatro (4) meses y extraordinariamente por la convocatoria de su Presidente o a solicitud de la mayoría de sus miembros”.

En este caso el Sistema, como es usual, posee una Comisión de Evaluación y Acceso de Fondos Documentales del Archivo General de la Nación. Y ésta es la instancia responsable de proponer las normas de valoración y selección de fondos documentales dentro del Sistema.

La ley también especifica que la gestión documental de la Administración pública dominicana se encuentra comprendida dentro del sistema y también dedica un capítulo a las reglas de acceso a los documentos pertenecientes a él. Detallando las excepciones del siguiente modo:

1. Honorabilidad de las personas.
2. Seguridad del Estado.
3. Plazos de acceso no cumplidos, que quedaron especificados en 2009 cuando se dictó la reglamentación de la Ley.
4. Los originales por razones de conservación.
5. Disposiciones contenidas en otras legislaciones especiales.

Luego especifica las cuestiones que hacen a la preservación del patrimonio documental de la nación.

Es importante destacar que la Ley de Sistema Nacional de Archivos dominicanos dedica un capítulo a su financiación, es decir, a su previsión presupuestaria, cosa que no se da prácticamente en ninguno de los demás casos aquí estudiados.

La ley también contempla sanciones en casos de robo, destrucción de documentos, etc. y asimismo establece sanción en caso de “denegación de Acceso. La tardanza intencional o negativa de facilitar el acceso a los fondos documentales del SNA, será sancionada con una amonestación grave. Tres amonestaciones darán lugar a la expulsión de la persona responsable. La sanción no limita el ejercicio de toda acción prescrita por el Derecho Común a favor del ciudadano lesionado”.

Finalmente la Ley deroga las normas que encontramos como los antecedentes más antiguos de la legislación archivística dominicana.

La consideración de la accesibilidad en la gestión documental se explica quizás por el hecho de que la nueva ley de archivos fue elaborada y debatida con posterioridad a la sanción de la Ley Federal de Acceso a la Información pública aprobada en 2004. La ley se ajusta en general a los principios rectores que la comunidad internacional adoptó para el ejercicio efectivo de este derecho. Sin embargo, de la lectura de la norma no surge un correlato respecto del estado de conservación de los archivos dominicanos ni una articulación explícita con las normas arriba mencionadas.

La Ley General de Libre Acceso a la Información Pública reconoce el derecho a solicitar y recibir información completa, veraz, adecuada y oportuna de cualquier órgano del estado, y de todas las compañías privadas con participación estatal. La ley expresa claramente que sus disposiciones se aplican al poder judicial, pero únicamente en relación con su información administrativa.

## 2.8. La legislación archivística en Costa Rica

La legislación archivística costarricense tiene su origen después de la emancipación. Durante la dominación española no se legisló respecto de la documentación de las instituciones coloniales. Aunque si se dieron de manera fáctica ciertos procesos que permitieron que hoy día se conserve gran parte de la documentación -generada y recibida durante esa etapa, en el Archivo Nacional- tales como, actas de los ayuntamientos, mortuales y protocolos, entre otros.

A partir de la independencia en 1821, comienza a aparecer con más fuerza la preocupación por conservar organizadamente los documentos como testimonio del pasado y presente de esa Nación. Así pues, en el transcurso del siglo XIX se sucedieron la creación del Archivo de la Asamblea Constituyente (1824), el Archivo Judicial (1834), los Archivos Judiciales en las capitales de provincias (1854), la Oficina de Archivos Judiciales (1878) y el Archivo Nacional (1881). Durante el siglo XX se continuó legislando en la materia. Fue promulgada la ley 34, de 1934, que autoriza

el sello de archivos, cuyos fondos se emplearían para construir el edificio del Archivo Nacional. El decreto 64, de 1936, fundó la Revista del Archivo Nacional, como medio de difusión de la investigación histórica, archivística y de las fuentes del Archivo.

Por otra parte, la ley 3661, de 1966, reguló el funcionamiento del Archivo Nacional y estableció sus funciones. Con la particularidad de esbozar, tímidamente, un futuro sistema de archivos; dado que se le atribuyó la obligación de inspeccionar regularmente los archivos administrativos del Poder Ejecutivo y de participar activamente, ya sea preparando funcionarios responsables de esos Archivos, ya sea supervisando sus transferencias al Archivo Nacional, o bien autorizando la destrucción de papeles considerados sin importancia de ningún tipo.

En 1977 una nueva Ley, la 5574, creó la Junta Administrativa del Archivo Nacional y un Decreto (4664-G), promulgó su reglamento. Más tarde, un nuevo Decreto, el 12023-GC de 1980, determinó que el Archivo Nacional dependa jerárquicamente del Ministerio de Cultura y Juventud. Por último, la ley 7202, de 1990, instituyó el Sistema Nacional de Archivos encabezado por el Archivo Nacional y el Decreto 24023-C de 1996, reglamentó la ley; ambos están vigentes y establecen, entre otras disposiciones, que las instituciones públicas deberán tener su propio archivo central, además de la creación de la Comisión Nacional de Selección y Eliminación de Documentos, encargada de dictar lineamientos en la materia, con lo cual queda excluida la posibilidad de destruir o desechar documentos sin previa autorización.

Si bien la normativa desde 1966 ya legislaba de forma incipiente los aspectos relativos a un futuro Sistema Nacional de Archivos, este tuvo lugar luego de que en el año de 1975 la UNESCO estableciera el “Proyecto Piloto para el Desarrollo de Archivos de Costa Rica”, lo que permitió -años después- la creación de una nueva legislación y reglamentación archivística que dictó el establecimiento de un Sistema Nacional de Archivos, un sistema de archivos públicos, privados y particulares, con un marco jurídico adecuado y un ente rector que procura la unidad de régimen, por contarse con las anteriores normas y disposiciones comunes.

En 1990 se aprobó la ley 7202 que dio origen al actual Sistema Nacional de Archivos de Costa Rica, compuesto por el conjunto de archivos públicos del país y por los privados y particulares que se integren a él. La ley señala que todos los documentos con valor científico-cultural, son bienes muebles y forman parte del patrimonio del país, ya sean éstos textuales, manuscritos o impresos, gráficos, audiovisuales, legibles por máquina que por su contenido sirven como testimonio y reflejan el desarrollo de la realidad costarricense. Los documentos tienen que ser custodiados en los diversos archivos centrales públicos hasta haber cumplido los plazos correspondientes para su transferencia al Archivo Nacional.

La Junta Directiva del Archivo Nacional es la máxima autoridad del Sistema Nacional de Archivos y actúa como su órgano rector. Respecto a sus funciones, se destacan las siguientes:



- El establecimiento de las políticas archivísticas del país y recomendar estrategias para un adecuado desarrollo del Sistema Nacional de Archivos.
- Formular recomendaciones técnicas sobre la producción y la gestión de documentos.
- Velar por la óptima organización de los archivos públicos.
- Organizar congresos, seminarios, jornadas o actividades similares en las que participen archivistas nacionales e internacionales y otros especialistas o técnicos en ciencias afines a la Archivística.

Según podemos observar en la legislación, en Costa Rica no existe un archivo intermedio como tal, pero la función de éstos es asumida por los Archivos Centrales de las distintas organizaciones estatales y el Archivo Nacional: “La Dirección General del Archivo Nacional es un archivo final. Asumirá, además, las funciones de un archivo intermedio, para lo cual contará con los servicios administrativos necesarios”.

Es preciso detenernos un momento para definir de qué hablamos cuando hablamos de tipos de archivos. Según el ciclo vital o distintas edades de los documentos, podemos distinguir en términos generales distintas instancias de archivos, vinculadas a la frecuencia de consulta de los documentos por parte de sus creadores:

- Archivos de gestión o de oficina: su frecuencia de consulta es alta. Los documentos que resguarda se encuentran en su 1ra. Edad, es decir el motivo por el que fueron creados está vigente.
- Archivos centrales: su frecuencia de consulta disminuye pero los documentos que resguarda transitan su 2da. edad, es decir que todavía generan derechos y obligaciones y deben ser conservados de manera precaucional.
- Archivos intermedios: se les transfiere la documentación desde los distintos archivos centrales, y es el paso previo de la documentación hacia el archivo histórico, los documentos transitan su 3ra edad, poseen valor cultural y por lo tanto su guarda es de carácter permanente.

Podríamos hacer una analogía con los documentos que produce o recibe una familia, a fin de clarificar el concepto. En nuestros hogares probablemente conservamos más a la mano las facturas de los servicios que contratamos y aún no hemos abonado, para luego conservarlas junto con los comprobantes de pago, en algún rincón de la casa, por el plazo en que la empresa proveedora del servicio pueda hacernos algún reclamo respecto del pago o bien nosotros a aquella en relación al servicio que nos brinda y pasado ese tiempo desechamos el “papeleo”, pero junto con este no desechamos las fotografías que dan cuenta de la historia familiar. Del mismo modo los archivos de las administraciones públicas latinoamericanas, en ciertos casos, se dividen en archivos de gestión, centrales o intermedios e históricos.

En Costa Rica también se ha legislado sobre la creación de la Comisión Nacional de Selección y Eliminación de Documentos, asignándole el dictado de las normas sobre tal actividad. La Comisión se compone del presidente de la Junta Administrativa



del Archivo Nacional, el jefe del Departamento Documental del Archivo Nacional, un técnico de ese departamento, el jefe o encargado del Archivo de la entidad productora de la documentación y un reconocido historiador. Llamativamente no incluye abogados, administrativos ni a los usuarios.

También se contempla la creación de comisiones institucionales de selección y eliminación en las diversas entidades que forman parte del Sistema. Estarán integradas por el jefe del Archivo, el superior jerárquico de la institución y el asesor jurídico; pero de nuevo se omiten a los administrativos y usuarios externos. Las funciones de las comisiones son evaluar y determinar el valor primario y secundario de los documentos. Por otra parte, la eliminación de la documentación solo puede realizarse con la aprobación de la Comisión Nacional, la ley prevé penas de prisión para quienes trasgredan la Ley.

Respecto a la transferencia documental menciona que toda institución pública remitirá al Archivo Nacional aquella documentación, custodiada en su Archivo Central, que haya adquirido valor secundario. A su vez al Archivo Nacional como receptor de los documentos le corresponde por ley mantener esta documentación respetando el principio de procedencia. Además, se tiene en cuenta la posibilidad de disolución de las entidades públicas y en esos casos, por la causa que fuera, deben entregar su documentación y los respectivos instrumentos de descripción directamente al Archivo Nacional.

El Sistema Nacional de Archivos costarricense incluye a los archivos privados y particulares, define los primeros como aquellos que custodian documentos producidos por organizaciones de carácter privado y a los segundos como los que conservan documentos producidos o recibidos por una persona o familia. En ambos casos son de propiedad de quien los resguarda, pero éstos podrán organizarse con el asesoramiento del Archivo Nacional y, si lo desean, formar parte del Sistema. En tal caso pasan a tener los mismos derechos y obligaciones que los públicos como transferir los documentos al Archivo Nacional para que formen parte del patrimonio documental de la nación, o realizar cuadros de clasificación orgánicos funcionales y/o temáticos.

En cuanto al derecho de acceso a la información en Costa Rica, por el art. 10 de la Ley de Archivos 7202 de 1990, todo ciudadano tiene derecho al libre acceso a la documentación que produzcan o custodien las instituciones públicas, salvo cuando ésta sea declarada secreto de Estado o de acceso restringido. En estos casos la Ley determina que para poder acceder a este tipo de información, tienen que haber transcurrido treinta (30) años después de su emisión, siempre y cuando sea para fines de investigación de carácter científico y no irrespete otros derechos constitucionales.

En este sentido la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de este país determinó en un caso de 2002 que la negativa del Banco Central a suministrar un informe del Fondo Monetario Internacional, a pedido de un periódico, vulneraba el derecho constitucional a la información “en perjuicio de todos y cada uno de los

ciudadanos costarricenses” (Navarro Gutiérrez c. Lizano Fait, Res: 2002-03074, Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia).

La Corte concluyó que el Estado debe procurar que las informaciones que son de carácter y relevancia pública, sean de conocimiento de los ciudadanos y para ello debe propiciar un ambiente de libertad informativa que se inicia dentro de su ámbito de acción. Así el Estado es el primer obligado a facilitar no solo el acceso a esa información, sino también el adecuado conocimiento y difusión de la misma y para ello tiene la obligación de brindar las facilidades que sean necesarias a tales fines y eliminar los obstáculos existentes.

Para llegar a esta decisión, la Corte apeló enfáticamente a la relación de simbiosis entre el derecho a la información y los derechos de participación democrática, y sostuvo que “el derecho a la información implica la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones de la colectividad, con lo cual, en la medida en que se proteja el derecho a la información, se garantiza la formación y existencia de una opinión pública libre que precisamente es el pilar de una sociedad libre y democrática”.

Si bien en estos casos puede hallarse un importante antecedente en el reconocimiento del derecho de acceso a la información en Costa Rica aún no se ha sancionado una ley nacional de acceso a la información.

## 2.9. La legislación archivística en Chile

Los antecedentes legales en materia archivística de Chile, al igual que en el resto de los casos relevados en este estudio, datan del siglo XIX. Por la ley 17 de 1847 se formó la Oficina de Estadística y la misma norma determinó la fundación del Archivo Nacional, como el responsable de la custodia de los documentos más importantes relativos a la legislación, al gobierno, a la administración de justicia y a los títulos de propiedad y familia de los ciudadanos, entre otros. Pero, el archivo no fue creado.

En 1887 se produjo una reorganización de los ministerios del Estado, acorde con la nueva realidad política del país, que finalmente tuvo por consecuencia la creación del Archivo General del Gobierno. Posteriormente, por el decreto 2811 de 1925, se originó el Archivo Histórico Nacional, cuyo fin era el de reunir todos los documentos y manuscritos referentes a la historia chilena. Dos años después por la ley 7217, estas dos instituciones archivísticas se fusionaron y convirtieron en el Archivo Nacional chileno.

Un año más tarde, en 1928, el decreto 5200 creó la Dirección General de Bibliotecas, Archivos y Museos, estableciendo que el Archivo Nacional es el encargado de reunir y conservar los archivos de los departamentos del Estado y los manuscritos relacionados con la historia nacional. También establece mecanismos de transferencia de documentos de archivo al Archivo Nacional, así como los plazos de tiempo para la remisión, con excepción del Ministerio de Relaciones Exteriores, debido a que este

organismo por Decreto 210 de 1966 tiene la responsabilidad de conservar en su poder toda la información relacionada con los asuntos limítrofes. Por otro lado el Ministerio de Defensa Nacional, por la ley 18.771, elimina y conserva su documentación y la de las Fuerzas Armadas y de Orden y Seguridad Pública.

De igual modo que en el caso argentino, Chile posee reglamentación específica que legaliza los procesos de selección documental desde 1980. El Decreto 721 instituyó la Comisión de Selección de Documentos, cuya responsabilidad es la de eliminar o desechar la documentación oficial en forma previa a su ingreso al Archivo Nacional. Esta Comisión tiene la potestad de coordinar la eliminación de documentos y debe dejar constancia de ello.

De la lectura de la normativa archivística chilena no surge el establecimiento de un sistema nacional de archivos. La legislación archivística chilena es casi tan antigua como la construcción de este Estado Nacional, solo valora los Archivos como parte del patrimonio nacional sin demasiado hincapié en los derechos y obligaciones que generan los documentos producidos por la Administración pública.

Sin embargo a partir del caso *Claude Reyes vs. Chile*, resuelto por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, se sentó un precedente de suma relevancia para la problemática que intentamos estudiar tanto para este país en particular como para la región en particular.

El caso data de 1998, cuando el Estado chileno se negó “a brindar a los señores Marcel Claude Reyes, Sebastián Cox Urrejola y Arturo Longton Guerrero toda la información que requerían del Comité de Inversiones Extranjeras, en relación con la empresa forestal Trillium y el Proyecto Río Cóndor”, un proyecto de deforestación que “podía ser perjudicial para el medio ambiente e impedir el desarrollo sostenible de Chile”. La corte sentenció en 2006 a Chile a “adoptar, en un plazo razonable, las medidas necesarias para garantizar el derecho de acceso a la información bajo el control del Estado, de acuerdo al deber general de adoptar disposiciones de derecho interno establecido en el artículo 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos”. De igual modo el Estado chileno debía “realizar, en un plazo razonable, la capacitación a los órganos, autoridades y agentes públicos encargados de atender las solicitudes de acceso a la información bajo el control del Estado sobre la normativa que rige este derecho, que incorpore los parámetros convencionales que deben respetarse en materia de restricciones al acceso a dicha información”.

Así pues, en 2005 el Senado de la República de Chile aprobó al Proyecto de Ley sobre acceso a la información pública que modifica la Ley Orgánica sobre Bases Generales de la Administración del Estado, para “alcanzar un alto grado de transparencia en el ejercicio de las funciones públicas y facilitar la formación de una mayor y más efectiva participación ciudadana en los asuntos públicos”.

Finalmente la Ley 20285 sobre acceso a la información pública, fue promulgada en Chile en el año 2008. La ley reconoce, como principio en su art. 15, que: “la

información solicitada esté permanentemente a disposición del público, o lo esté en medios impresos tales como libros, compendios, folletos, archivos públicos de la Administración, se comunicará al solicitante la fuente, el lugar y la forma en que puede tener acceso a dicha información”.

Por otra parte la ley dicta que: “los documentos en que consten los actos declarados secretos o reservados por un órgano o servicio, deberán guardarse en condiciones que garanticen su preservación y seguridad por el respectivo órgano o servicio, durante el plazo de diez años, sin perjuicio de las normas que regulen su entrega al Archivo Nacional”.

## 2.10. La legislación archivística en Panamá

Durante la dominación española en Panamá los documentos oficiales se remitían a Madrid y Sevilla, principalmente, por lo que es poca la documentación colonial que existe en el Archivo Nacional de Panamá. Si bien este dato no hace específicamente a la legislación archivística vigente en la actualidad ilustra como la historia de latinoamericana atraviesa inequívocamente el destino de sus archivos.

El primer registro normativo hallado para este caso data de 1912, se trata de la Ley 43 que estableció el Archivo Nacional panameño. Más tarde, en 1941 una nueva Ley indica que en el Archivo Nacional “estarán todos los archivos de la Nación, de las provincias y de los municipios, de modo que puedan ser conservados y metódicamente ordenados para hacer fácil su consulta y estudio”. Si bien no regula específicamente sobre los criterios por aplicar en la mencionada organización de la documentación, deja planteada la cuestión de que tales procesos son de vital importancia para acceder a la información contenida en los documentos y, por ende, puesta a disposición de usuarios internos y externos. Por su parte la ley menciona tímidamente la transferencia documental. Determina que todos los asuntos judiciales y administrativos ingresarán al Archivo Nacional un año después de su tramitación. Pero tampoco en este caso señala el procedimiento para realizarlo. Exceptúa de esta actividad, es decir, la transferencia de la documentación a los ministerios del Estado y otras dependencias oficiales, abogando que por su índole requieren de mayor tiempo; pero no indica cuánto.

En 1957 se dicta una Ley que regula la organización de los Archivos Nacionales de la República que delimita las normas para la organización, guarda, gestión, accesibilidad y consulta de los documentos existentes en las oficinas de las reparticiones públicas. Por otro lado también estipula algunos preceptos para la conservación adecuada del patrimonio documental de la Nación.

La ley establece claras diferenciaciones entre los tipos de archivos, dividiéndolos en estatales y no estatales. En cuanto a los archivos no estatales, se resalta que la documentación que custodian forman parte de la historia del país ya que se trata

de archivos de la iglesia católica, de partidos políticos, de instituciones privadas de carácter cultural y benéficas, de empresas particulares, etc.

El Archivo Nacional panameño cuenta con una Junta Nacional de Documentación y Archivos, que tiene por misión velar por el desarrollo de las normas contenidas en la ley; podríamos decir que cumple un rol semejante al de un sistema nacional de archivos. Entre sus responsabilidades se destacan la aprobación o desaprobación de la eliminación de documentos. Si bien no señala los procedimientos a seguir, contempla la constitución de comisiones evaluadoras en el ámbito institucional. Éstas son el órgano responsable de establecer el primer dictamen de valoración de la documentación, antes de ser elevada a la comisión nacional, para su intervención final.

Otro aspecto por destacar es la autoridad que le confiere a la Junta para la fijación de normas de conservación, descripción, preservación y, en caso pertinente, el traslado al Estado de los archivos no estatales.

Existe un marcado interés por rescatar aquellos documentos que están fuera del radio de acción de la ley que, por su contenido e importancia para la historia del país, ameritan ser adquiridos. Para tal efecto, es necesario llegar a un acuerdo satisfactorio entre las partes y establecer las limitaciones de su acceso para salvaguardar el derecho a la intimidad.

En relación al acceso a la información la Ley 6 de Transparencia en la Gestión Pública fue aprobada por la Asamblea Nacional en diciembre de 2001 y promulgada el 22 de enero de 2002. La ley reconoce el derecho de toda persona de solicitar información de cualquier tipo en poder de los organismos del gobierno. Las personas también tienen derecho a consultar su información personal contenida en documentos de archivos y a efectuar correcciones. Los organismos del gobierno deberán contestar en el término de 30 días las solicitudes de acceso. Solo podrán aplicarse cargos cuando se requiera la reproducción de información.

La Ley panameña de archivos no contempla prácticamente la accesibilidad a los documentos, mientras que la Ley de acceso a la información, sancionada más de cuatro décadas después que la de archivos, menciona ya en su art. 1, apartado 2: el derecho de libertad de información es aquel que tiene cualquier persona de obtener información sobre asuntos en trámites, en curso, en archivos, en expedientes, documentos, registros, decisión administrativa o constancias de cualquier naturaleza en poder de las instituciones incluidas en la Ley.

## 2.11. La legislación archivística en Nicaragua

Las disposiciones legales que han marcado la política archivística nicaragüense son muy limitadas. En 1888 se estableció el reglamento de su Archivo Nacional.

En 1896 fue creado el Archivo General de la República. Su función principal fue la de recibir todos los “archivos del país”; éste dependía del Ministerio de Instrucción Pública.

En 1959 el Decreto 401 reguló las funciones del Archivo General de la Nación como órgano dependiente del Ministerio de Gobernación y como institución encargada de reunir, custodiar y conservar el patrimonio documental de la República. Refiere tanto a los documentos que obren en poder de los distintos organismos y oficinas del Estado, como a aquellos en poder de cualquier otra persona, jurídica.

Más cerca en el tiempo, en 2001, los decretos 71 y 72 reglamentaron el funcionamiento del Archivo General de la Nación y el rescate del Patrimonio Documental de la Nación anterior al año 1979. Otro Decreto del mismo año, el 73, creó los Archivos Administrativos Centrales. Sin embargo, no podemos equiparar esta Ley a un sistema nacional de archivos, de igual modo a las que ya existen en muchos países latinoamericanos, como parte de la modernización archivística que viene dándose en la región.

Surge asimismo de la normativa que el Archivo General de la Nación no tiene una partida presupuestaria asignada, sino que financia su funcionamiento con parte del presupuesto que el Gobierno le otorga al Instituto Nicaragüense de Cultura.

Respecto del acceso a la información pública nicaragüense la Ley fue aprobada por la Asamblea Nacional, tiene vigencia desde 2007. El texto de la norma, establece que cada Institución del Estado deberá organizar una oficina de acceso a la información, garantizando la formación y mantenimiento debidamente actualizados de los índices descriptivos de los archivos, libros y bases de datos, así como registros adecuados de los actos administrativos, reglamentos y expedientes administrativos para su consulta y para su reproducción a costa de los interesados en acceder a ellos. Lo cual en principio podría no ajustarse al principio de gratuidad que consensuó la región para sus leyes de acceso a la información y por otro lado no explicita de qué manera o bajo qué mecanismos se mantendrían actualizados los instrumentos de descripción de los archivos, tal vez este problema podría ser resuelto por medio de la normalización de un sistema nacional de archivos.

## 2.12. La legislación archivística en Guatemala

El Archivo General de Centro América fundado en 1846 surgió en primera instancia como Archivo General de Gobierno y posteriormente recibió su nombre actual, debido a que sus fondos documentales contienen datos sobre los países centroamericanos desde la época colonial. Por ello se le dio el nuevo nombre por medio del Decreto Ley 1.768 de 1968. Se trata de un Archivo que, en base a la normativa vigente, posee fondos documentales clasificados con criterios temáticos, cronológico, alfabético, onomásticos para el período colonial. Las secciones correspondientes a la Independencia están clasificadas por Jefaturas Políticas, Gobernaciones, Departamentos, Ministerios y Secretarías. De manera que los criterios historicistas de gestión del Archivo se entremezclan con criterios archivísticos.

El mencionado decreto 1768 de 1968 reglamenta el funcionamiento del Archivo General de la Nación, señala su cambio de nombre por el de Archivo General de Centro América y determina su funcionamiento como institución del Estado de Guatemala dependiente del Ministerio de Cultura y Deporte.

El decreto contempla la transferencia o remisión de documentos, es decir, el conjunto de procedimientos mediante los cuales la documentación es remitida de una etapa a otra del archivo. En su artículo noveno el decreto establece que: “Todas las dependencias públicas del Estado central y sus entidades descentralizadas, autónomas y semiautónomas, están en la obligación de enviar al Archivo General de Centro América la documentación debidamente organizada y encuadrada”, aunque no detalla en qué consiste esa “debida organización”.

También el Archivo General de Centro América tiene la función de destruir la documentación considerada carente de valor histórico y administrativo, con la anuencia del Consejo Consultivo y previa autorización del Ministerio de Educación Pública, del cual depende. El decreto no especifica cuál es papel que desempeña ese Consejo ni quienes lo integran.

En cuanto al acceso a la información pública, Guatemala puso en vigencia la legislación que asegura la transparencia en 2008 de forma disociada a la política archivística de ese país. La ley establece que todas las entidades públicas y no gubernamentales que manejan fondos del Estado están obligadas a dar toda la información que les solicite cualquier ciudadano con el fin de fiscalizar el uso de los recursos.

La Ley de acceso a la información guatemalteca poco dice respecto a la coordinación con los archivos, en su art. 36 dedica unas líneas a la “salv guarda de documentos: la información pública localizada y localizable en los archivos administrativos no podrá destruirse, alterarse, modificarse, mutilarse u ocultarse por determinación de los servidores públicos que la produzcan, procesen, administren, archiven y resguarden, salvo que los actos en ese sentido formaren parte del ejercicio de la función pública y estuvieren jurídicamente justificados. El incumplimiento de esta norma será sancionado de conformidad con la esta ley y demás leyes aplicables”.

Y el art. 37, remite a los Archivos administrativos: “con relación a la información, documentos y expedientes que formen parte de los archivos administrativos no podrán en ningún caso ser destruidos, alterados o modificados sin justificación. Los servidores públicos que incumplan el presente y el anterior artículo de esta ley podrán ser destituidos de su cargo y sujetos a lo previsto por los artículos 418 Abuso de Autoridad y 419 Incumplimiento de Deberes del Código Decreto Número 57-2008. Si se trata de particulares quienes coadyuven, provoquen o inciten, directa o indirectamente a la destrucción, alteración o modificación de archivos históricos, aplicará el delito de depredación del patrimonio nacional, regulado en el Código Penal”.



### 2.13. La legislación archivística en El Salvador

En el caso salvadoreño la legislación archivística más antigua que encontramos es el Decreto Legislativo 161 de 1948 que creó el Archivo General de la Nación, como dependencia del Ministerio de Cultura de aquella época.

Más tarde, en 1985, dada la inadecuación de la normativa referida anteriormente con los objetivos que debía cumplir un Archivo Nacional especialmente en lo relativo a la conservación de los documentos, la Asamblea Legislativa de El Salvador promulgó el Decreto 316, reglamentando el funcionamiento del Archivo General de la Nación salvadoreño.

Los fines esenciales del Archivo General de la Nación, según los términos del Decreto, son: “conservar, restaurar, clasificar, describir, investigar e inventariar, los manuscritos históricos y administrativos que datan desde el año 1660 hasta 1930; así como todos aquellos documentos que no perteneciendo a esa época, por su propia naturaleza así lo ameriten”.

Si bien no surgen del texto de la norma precisamente los principios básicos de la disciplina archivística ni mucho menos, se establece que la Dirección del Archivo General de la Nación deberá ser ocupada por un Técnico Archivista o en su defecto alguien con reconocida capacidad y experiencia en la materia.

Por otro lado la Ley del Archivo General de la Nación salvadoreño asigna a este organismo la responsabilidad de planificar el rescate de la documentación histórica que se encuentre en las demás reparticiones públicas, también lo habilita a recibir donaciones realizando previamente su valoración histórica y también le atribuye la competencia de colaborar en la destrucción de documentos oficiales con el objeto de impedir la pérdida de aquellos que posean valor histórico.

Si bien El Salvador no cuenta con un sistema nacional de archivos que garantice el acceso a los documentos de archivo, ha sancionado recientemente, en 2012, la Ley 534 de acceso a la información pública. Se trata de una normativa que se ajusta a los principios rectores del acceso a la información para la región, tales como: máxima publicidad, prontitud en las respuestas, gratuidad etc., que contempla para sus efectos el acceso a la información almacenada en archivos de las dependencias del Estado. En este sentido específica que se dará acceso a los archivos que documenten el ejercicio de las facultades o actividades desarrolladas por el Estado que “consten en cualquier medio, ya sea impreso, óptico o electrónico”, sin que los requirentes deban acreditar interés legítimo para el ejercicio del derecho.

En relación a la información clasificada, es decir a las excepciones de acceso público, destacamos que la norma salvadoreña explicita que el acceso se restringe “en razón de un interés general durante un período determinado y por causas justificadas.” De igual modo no podrá, en este caso, “invocarse el carácter de reservado cuando se



trate de la investigación de violaciones graves de derechos fundamentales o delitos de trascendencia internacional”.

Es interesante en este caso observar el mecanismo de establecimiento de plazos temporales para las restricciones de acceso. Incluso contempla la posibilidad de brindar acceso aún antes del vencimiento del plazo o bien ampliar el período de reserva siempre y cuando se justifique que subsisten las razones que dieron origen a la clasificación. Cabe destacar también, que concluidos los plazos de reserva la información puede ser difundida sin que medie ningún acuerdo o resolución previa, debiendo la autoridad de acceso a la información confeccionar un registro público de información desclasificada.

La norma de acceso a la información pública salvadoreña se destaca a los fines de este estudio por dedicar un capítulo a la administración de archivos. Establece que la autoridad en la materia deberá “elaborar y actualizar los lineamientos técnicos para la administración, catalogación, conservación y protección de información pública en poder de los entes obligados, salvo que existan leyes especiales que regulen la administración de archivos de los entes obligados.” Tales lineamientos deberán tomar en cuenta “las normas, estándares y prácticas internacionales” en materia archivística a fin de coadyuvar a la administración más eficiente de los archivos. De igual modo la legislación contempla la capacitación técnica archivística de los funcionarios públicos como medio de alcanzar una organización de la información que facilite su consulta incluyendo el uso de tecnologías y las capacidades materiales y de recursos humanos de las instituciones públicas.

#### 2.14. La legislación archivística en Argentina

La legislación archivística argentina también hunde sus cimientos en el momento mismo de la supresión de las estructuras gubernamentales españolas y, en consecuencia, la formación de nuevas instituciones, demandaron la reordenación de los archivos y, por consiguiente, la creación de disposiciones legales para su organización.

En ese contexto, en 1821 se emitió el decreto de creación del Archivo General de la Provincia del Buenos Aires. Posteriormente, en 1884, éste se transformó por otro decreto en el Archivo General de la Nación, cuyas responsabilidades quedaron establecidas por reglamentos internos, hasta la sanción de la ley 15930 en 1961, vigente actualmente.

La ley define al Archivo General de la Nación como el organismo que tiene por función reunir, ordenar y conservar la documentación para difundir las fuentes de la historia argentina. También estipula las funciones de mantener y organizar la documentación pública, pero no refiere a qué se entiende por ésta. No alcanza a definir tampoco qué se considera un documento privado. Aunque apunta que estos últimos deberían formar parte del Archivo General de la Nación cuando les fueran entregados para su custodia.

La antigüedad de la norma también mantiene vigente la problemática archivística del predominio de la concepción del Archivo como lugar reservado al erudito, principalmente al historiador, ya que establece: “se tiene que ordenar y clasificar con criterio histórico dicha documentación que está bajo su custodia”, lo cual la aleja en mucho de los postulados de la teoría archivística moderna que propone que la organización (clasificación y ordenación) archivística debe realizarse con respeto total y absoluto a la génesis misma del documento, es decir, teniendo en cuenta su ciclo vital.

Por otra parte el Archivo General de la Nación Argentina, según la norma, es el órgano rector en materia archivística de los demás archivos del país, y le corresponde encargarse de inspeccionar los archivos administrativos dependientes del poder ejecutivo y ejercer control sobre el funcionamiento de éstos.

La ley establece una serie de disposiciones relacionadas con la transferencia documental de los archivos centrales de la administración pública al Archivo General de la Nación. En 1981 el Decreto 1571 reguló los plazos mínimos de conservación de los documentos de personal y de control. Su principal objetivo es planificar la valoración, selección, eliminación racional y sistemática de la documentación o su transferencia a los Archivos Históricos. Se fija para ello la elaboración de las “tablas de plazos mínimos de conservación de los documentos”, de aplicación obligatoria en toda la administración pública. Se podría decir que dichas tablas establecen un plazo de conservación a partir de la génesis documental, es decir, del ciclo vital de los documentos.

El Decreto cuenta con el antecedente del Decreto 232 de 1979 en el que se estableció la importancia de evitar la destrucción arbitraria de documentos públicos a través de establecer la obligatoriedad a la Administración Pública Nacional de informar y solicitar autorización para la eliminación de documentos. En este sentido y desde 1981, el Archivo General de la Nación argentino es la autoridad competente para autorizar la desafectación de documentos generados por la administración pública nacional, con miras a evitar la destrucción indiscriminada de estos. En sus anexos al decreto incluye la metodología para ejecutar esa tarea y todo lo concerniente a la formación de comisiones de selección documental en el ámbito de las diferentes jurisdicciones que componen el Poder Ejecutivo Nacional. Estas comisiones deben estar integradas por un abogado, un contador o licenciado en administración y un archivista.

Dada la antigüedad de estas normas no hallamos en ellas una articulación posible con el derecho de acceso a la información.

En cuanto al acceso a la información en este caso, el Artículo 75(22) de la Constitución Nacional argentina asegura la aplicación interna y la jerarquía constitucional de los tratados internacionales de Derechos Humanos, incluida la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) y la Convención Interamericana contra la Corrupción (CICC). La Corte Suprema ha interpretado que, a la luz de estas disposiciones, existe un deber de garantizar el acceso a la información.

El Poder Ejecutivo Nacional ha mostrado su voluntad de mejorar el acceso a la información pública a través del Decreto 1172/2003 así como la de registrar, preservar y dar acceso a los archivos referentes a violaciones a los derechos humanos o graves hechos ocurridos en el país. En este contexto, cabe mencionar que existen una serie de antecedentes sobre la cuestión, según se detalla a continuación:

Decreto 787/2003: desclasifica actuaciones de inteligencia a la vez que releva de la obligación de guardar secreto a los funcionarios que deban prestar declaración ante el Poder Judicial en relación con los atentados contra la Embajada del Estado de Israel y la sede de la Asociación Mutual Israelita Argentina.

Decreto 786/2003: estableció una Unidad de Relevamiento de Información para dar acceso a la documentación y bases de datos de que contuvieran información sobre los atentados, en forma independiente del resguardo de confidencialidad que los ampare y el soporte en que se encuentren.

Decreto 1259/2003: crea el Archivo Nacional de la Memoria (modificado por el Decreto 1852/2007) para cumplir con los “deberes del Estado de promover, respetar y garantizar los derechos humanos, incluidos los derechos a la verdad, la justicia y la reparación, rehabilitar a las víctimas y asegurar los beneficios del Estado democrático de derecho para las generaciones actuales y futuras”.

Decreto 44/2007: establece el relevamiento “de la obligación de guardar secreto en los términos de la Ley No 25.520, quienes integren o hayan integrado organismos de inteligencia, las Fuerzas Armadas, de Seguridad y las Policiales, o fueran o hayan sido funcionarios o personas alcanzadas por dicha obligación, cuando fueren llamados a prestar declaración respecto de los hechos o informaciones a los que hubieren tenido acceso en ejercicio de sus funciones y que pudieran conducir a la obtención de elementos de interés en el marco de las causas judiciales por las graves violaciones masivas a los derechos humanos cometidas durante la última dictadura militar que asolara al país entre los años 1976 y 1983, como también respecto de los hechos que de cualquier manera se vincularen con el terrorismo de Estado.”

Decreto 1137/2009: releva de la clasificación de seguridad “Estrictamente Secreto y Confidencial” a una cantidad de documentación de inteligencia destinada a un proceso judicial en particular.

Decreto 4/2010: desclasifica toda aquella información que se encuentre vinculada al accionar de las Fuerzas Armadas, durante el período temporal de 1976 – 1983.

Decreto 2103/2010: desclasifica los decretos y decisiones administrativas dictados por el Poder Ejecutivo Nacional y por el Jefe de Gabinete de Ministros dictados con anterioridad a la promulgación del decreto, a excepción de lo que ameriten mantenerse en secreto por razones de seguridad nacional, interior o política exterior y los relacionados con el conflicto bélico del Atlántico Sur y cualquier otro conflicto de carácter interestatal.

En el mismo sentido se han desarrollado políticas aisladas a nivel ministerial, tal como lo expresan las resoluciones de la Secretaría de Derechos Humanos N° 42/2005 (Creación de la Unidad de Investigación de ciudadanos uruguayos desaparecidos y/o víctimas de la represión ilegal argentina) y N° 051/05. (Creación de la Unidad de Investigación de ciudadanos españoles desaparecidos y/o víctimas de la represión ilegal argentina); las resoluciones del Ministerio de Defensa N° 173 del 2006 que dispuso el acceso a los archivos de las Fuerzas Armadas y otras disposiciones similares; y la creación de Grupos de Trabajo en Archivos en el ministerio mencionado y en el Ministerio de Seguridad.

## 2.15. La legislación archivística en Bolivia

La legislación archivística boliviana se remonta al siglo XIX, en 1898 por ley se dio origen al Archivo General de la Nación boliviano. Ya en el siglo XX, en 1940 por Decreto estructuró la Dirección General de Bibliotecas, Archivos y Publicidad, cuya misión archivística consistió en la conservación del patrimonio documental y contribuir a la reorganización de los archivos de los tres poderes del Estado.

Más cerca en el tiempo, el Decreto 22144 de 1989, declaró de máxima utilidad y necesidad nacional toda la documentación pública, como recurso indispensable para la administración pública, la investigación científica, el fomento de la conciencia cívica y el desarrollo nacional. Así pues, la normativa boliviana asigna un doble valor a los documentos que producen sus reparticiones públicas: administrativo y cultural. El primer valor sirve a instituciones productoras, para gestionar y tramitar los asuntos propios del cumplimiento de sus funciones. Mientras que el valor cultural atañe a facilitar la información para sustentar estudios de carácter científico o institucional, servicios educativos, visitas guiadas, exposiciones, etc. Además la normativa se pronuncia sobre el ciclo vital de los documentos, denominando como documentación activa, documentación inactiva y documentación permanente, a los documentos de archivo en directa relación las etapas de archivo.

El decreto 22145 del mismo año declara de utilidad nacional la documentación inactiva perteneciente a la administración central, descentralizada, desconcentrada, local, judicial y universitaria. Define la documentación pública inactiva como: “Aquella que siendo producto o efecto de las funciones, actividades y trámites específicos de cualquier entidad pública, que habiendo estado en uso durante el lapso de su servicio activo, ingresa en receso y acaba retirada en depósitos dentro de la misma oficina de origen, fuera de ellas o en locales de su dependencia”, por lo tanto, en Bolivia los documentos inactivos son aquellos que han cumplido con el trámite o gestión que les dio origen y deben conservarse en los archivos centrales por un período determinado para su posterior valoración.

En tal sentido, un tercer decreto, el 22146 de 1989, determina la necesidad de que la documentación este custodiada adecuadamente y le encarga al Banco Central de Bolivia gestionar un repositorio especial para tales efectos, bajo la denominación de “Repositorio Intermedio Nacional”, un anexo del Archivo General de la Nación y bajo su dirección: “Se encarga al Banco Central de Bolivia la gestión conducente al establecimiento de un repositorio especial donde se preserve y evalúe la destinación final de los documentos inactivos de las administraciones central y descentralizadas [...]”. Llamativamente es una institución bancaria la encargada de la tramitación de las instalaciones de un archivo y de la contratación de su personal. Lo más frecuente es que estas responsabilidades se encuentren entre las funciones de los órganos de un Sistema Nacional de Archivos, cuando éste existe, o en un Ministerio como el de Cultura, Educación, o bien, en una entidad que tenga relación directamente con el entorno cultural.

En Bolivia este Repositorio que establece la normativa viene hacer lo que se conoce como archivo intermedio, aunque en el decreto no queda señalado explícitamente, el motivo de su creación y parte de sus funciones se encuadran dentro de este concepto archivístico. Por ejemplo, le atribuye la evaluación de la documentación para determinar su valor secundario, antes de ser transferido al Archivo General de la Nación para su guarda permanente.

La conservación preventiva de los documentos también se hizo presente en este decreto, ya que recomienda para la construcción del edificio de Archivo que se tengan en cuenta la seguridad contra factores de deterioro o destrucción física, química, biológica, del medio ambiente, siniestros, entre otros.

Otro aspecto que contempla la normativa relevada es la transferencia de la documentación inactiva de las entidades productoras al Repositorio Intermedio Nacional; queda establecido el procedimiento para su realización: “Se hará cada transferencia con sujeción a inventario elaborado por la respectiva entidad, en el que debe consignarse necesariamente la cuantía total de la documentación, apreciada en metros lineales”.

Finalmente, hace referencia a la valoración como el proceso archivístico que permite determinar los valores inherentes a los documentos, es decir su análisis y determinación de los valores (primario, secundario, terciario) de las series documentales, de sus plazos de transferencia, accesibilidad y oportunidad de conservación o eliminación. Además, la norma señala que tal evaluación debe ser realizada por una comisión especializada, cuya función sería la de aprobar los criterios emitidos o sugerir las modificaciones que considere oportunas.

Bolivia ha sancionado en 2005 el Decreto Ley 28168 de Transparencia en la Gestión Pública, cuyo ámbito de aplicación es el del Poder Ejecutivo tanto a nivel central como descentralizado, autárquico y desconcentrado; empresas y sociedades del Estado y sociedades con participación estatal mayoritaria. Si bien el Decreto se ajusta a los principios fundamentales del acceso a la información en términos generales, pero de su lectura no surge que este articulado con la legislación vigente en materia archivística de ese país.

## 2.16. La legislación archivística en Venezuela

En Venezuela se aprobó en 1914 el reglamento provisional del Archivo Nacional y en 1945 la ley de Archivos Nacionales que establece que el Estado venezolano velará por la organización de todos los archivos del país, por medio de los organismos y funcionarios competentes.

La ley refiere de forma muy superficial la transferencia de documentos e indica que el Ejecutivo Federal podrá disponer, cuando lo creyera conveniente, el traslado al Archivo Nacional, pero no regula el procedimiento a seguir para realizar ésta actividad, ni el establecimiento de plazos de guarda.

En cuando al derecho de acceso a la información en Venezuela está garantizado en su constitución Nacional, pero esta garantía no tiene asidero en un Sistema Nacional de Archivos capaz de hacer posible el ejercicio concreto derecho. Un sistema archivístico establecido de acuerdo a la disciplina archivística moderna podría incluir legislación específica en materia de acceso a la información pública venezolana, sus excepciones, establecer mecanismos claros de acceso a los documentos almacenados en Archivos y asignar a éstos la competencia de brindar información adecuada y veraz, estableciendo a su vez las sanciones correspondientes a los casos de denegatorias que no se encuentren debidamente fundadas

## 2.17. La legislación archivística en Paraguay

Paraguay cuenta con el Decreto-Ley 10756 de 1950 que crea la Dirección General de Archivos, Bibliotecas y Museos de la Nación. Ese mismo año, el Decreto 12.789 reglamentó su antecesor estableciendo las funciones del Archivo Nacional.

En 1986, la ley 1212 establece la obligatoriedad del depósito de los documentos oficiales en el Archivo General de la Nación, especificando que las instituciones y organismos del Estado centralizado y descentralizado tienen la obligación de conservar, en sus respectivos archivos, la documentación por quince años: “Las instituciones y organismos entregarán al Archivo General de la Nación, para custodia, conservación y catalogación, la parte de sus respectivos archivos que no estuvieren en uso[...]”.

Para la legislación archivística paraguaya los bienes que comprenden el patrimonio documental de la nación son todos aquellos escritos, mapas, planos, esquemas, fotografías, dibujos, documentos y, en general, todo elemento probatorio de actuación realizados por las respectivas instituciones públicas.

Podemos observar que la ley presenta cierta ambigüedad respecto a las políticas de eliminación de documentos inactivos. Esta únicamente plantea que le compete a la Dirección del Archivo General de la Nación y al principal responsable de cada institución u organismo productor, que deberán determinar conjuntamente qué docu-

mentos ameritan ser conservados. No señala cuáles son los procedimientos a seguir para llevar a cabo esa actividad. Tampoco considera criterios de otros profesionales, como abogados, administrativos, archiveros, usuarios, etc. para la valoración.

El acceso a la información que custodia un archivo es, según la normativa, su principal misión. La legislación señala que los documentos son facilitados al público para efectos de investigación o como medio de extensión cultural, salvo aquellos que por su naturaleza han sido declarados reservados: “Los documentos en poder del Archivo General de la Nación quedan librados al público, sea para la tarea de investigación o como medio de difusión cultural, salvo aquellos declarados como reservados por sus naturaleza. El acceso a estos documentos queda librado a una autorización especial del Director del Archivo General de la Nación”. Claramente la disposición no se ajusta a los principios rectores del acceso a la información pública.

En 2007, el Juzgado de Liquidación y Sentencia N.º 1 de Paraguay determinó que la Constitución de este país garantiza el derecho de acceso a la información que obra en poder del estado, y que este derecho puede hacerse valer ante los tribunales, si bien no se ha adoptado ninguna ley a nivel nacional para implementar esta disposición. El caso, presentado por el Instituto de Derecho y Economía Ambiental (IDEA), se inició luego de que un miembro de la Defensoría del Pueblo solicitara personalmente ante el Rectorado de la Universidad Nacional de Asunción una copia de la modificación del reglamento general de becas en dos oportunidades.

El Rectorado denegó el pedido por razones técnicas (por carecer de la firma del funcionario responsable de la Defensoría del Pueblo y porque el formato no era el correcto). Si bien la información fue proporcionada finalmente, el Defensor del Pueblo de todos modos inició acciones a causa de la denegación inicial. El tribunal determinó que el reclamo no era abstracto y concluyó que existía en Paraguay un derecho constitucional de acceso a la información en poder del estado que había sido avasallado en este caso. El tribunal se basó en el derecho constitucional de petionar ante las autoridades (artículo 40) y de recibir información de fuentes públicas (artículo 28). El tribunal interpretó estas disposiciones a la luz del artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y de la sentencia del caso Claude Reyes, que se considera vinculante para Paraguay.

He aquí un caso en el que puede observarse el hecho de que la falta de un Sistema Nacional de Archivos públicos y la falta de asignación presupuestaria formal a estas dependencias públicas pone el derecho de Acceso a la Información Pública a merced de los avatares de la política interna y de contextos particulares sin posibilidades de garantizar derechos ni reparaciones (de ser necesarias) una vez superada la excepcionalidad del orden democrático por la que atraviesa actualmente Paraguay.



### 3. Conclusiones y recomendaciones generales

Hemos analizado hasta aquí el conjunto de normas por las cuales cada país relevado ha regulado los temas de archivos y acceso a la información pública y ello nos permite arribar a una serie de conclusiones que a su vez nos ayudarán a identificar cuestiones que la legislación en materia de archivos de la región no debería eludir.

En primer lugar identificamos tres niveles en la normativa: la que regula la creación y establecimiento de funciones de los Archivos Nacionales o Archivos Generales de la Nación, las que regulan cuestiones específicas en materia de archivos como la selección documental o la conservación de documentos y las que crean y regulan las funciones de sistemas nacionales de archivos. La legislación correspondiente a los sistemas nacionales de archivos tiene una mayor amplitud, dado que abarca o intenta abarcar la totalidad de los archivos de un país que formen parte de él.

Podemos afirmar que uno de los tantos problemas que enfrentan los Archivos en Latinoamérica es el de la legislación en materia archivística. En algunos casos ésta no existe, por eso no hemos podido incluir la totalidad de los países de la región en este informe; en otros, nos encontramos con textos que anteceden al consenso de la región en materia de acceso a la información. Las disposiciones legales deberían garantizar la puesta en marcha de un conjunto de políticas encaminadas a la actuación, desarrollo y consolidación de los Archivos en la región en armonía con el ejercicio del derecho al acceso a la información.

En segundo lugar identificamos entre los países cuatro tipos de marcos normativos y les dimos un orden jerárquico en función a la consideración de los principios básicos de la archivística y a la creación de un Sistema Nacional de Archivos. También hemos evaluado su articulación con la legislación en materia de acceso a la información pública, para visualizar el modo en que estas normativas se articulan y coordinan.

Así pues encontramos un primer tipo de marco normativo –en el que encontramos a México, Perú, Brasil, Uruguay, Ecuador, Colombia y República Dominicana-, que cuenta con Sistemas Nacionales de Archivo y con leyes a nivel nacional de acceso a la información pública. Un segundo grupo de países –en realidad, un caso, el de Costa Rica- que cuenta de un Sistema Nacional de Archivos pero carece de una ley nacional de acceso a la información pública. Por su parte, un tercer grupo –Chile, Panamá, Nicaragua, Guatemala y El Salvador- que carece de Sistema Nacional de Archivo pero si cuentan con legislación de acceso a la información pública. Y, finalmente, un cuarto grupo- Argentina, Bolivia, Venezuela y Paraguay- que no poseen ni Sistema Nacional de Archivo ni cuentan con leyes nacionales de acceso a la información pública.

Los países que cuentan con legislación que crea y reglamenta sus sistemas nacionales de archivos y de acceso a la información pública cuentan con reglas que constituyen el hilo conductor, el eje del trabajo del archivero. Sin embargo el no contar con dicho



eje no implica en absoluto que no puedan aplicarse en los Archivos las técnicas con que cuenta la disciplina archivística para brindar el servicio de archivo; la base legal es solo un elemento que podría respaldar el trabajo de los archiveros y por lo tanto las buenas prácticas en los Archivos estatales latinoamericanos.

La legislación en estos países garantiza, no solo a los ciudadanos de hoy sino también a los de las generaciones futuras, que la memoria documental con la que cuentan los Estados actualmente será accesible también para ellos. Además asegura, cuando contempla el procedimiento administrativo, la gestión documental, la protección de datos personales, que lo que hoy vivimos como presente quedará documentado, adecuadamente conservado y ordenado para su consulta futura. La Legislación archivística se encuentra cuidadosamente articulada con la referente al acceso a la información pública o viceversa.

El acceso a la información pública es un derecho reconocido en diversos instrumentos internacionales y a nivel local en la mayoría de los países relevados en este informe, pero para que este no se vea vulnerado es necesario que los gobiernos de la región asuman la responsabilidad de formular, orientar y controlar su política archivística de modo que se preserven los documentos que nos permitirán conocerlos más adelante.

La existencia de Sistemas Nacionales de Archivos podría contribuir a satisfacer la necesidad de administrar, coordinar, asesorar y supervisar los archivos de una nación, ya que se contemplaría acciones coordinadas de los archivos públicos y privados –que decidan sumarse- existentes en el país, vinculados y articulados en forma tal que sus recursos y servicios puedan ser aprovechados por la comunidad, incluyendo políticas de difusión del patrimonio documental haciendo efectivo el derecho a la información por parte de los ciudadanos.

Cada país debería adoptar un sistema archivístico integral, capaz de planificar, coordinar, asesorar, dinamizar y difundir los archivos que lo componen. Para que estos sean efectivamente fuentes de información en el presente, y el futuro, para que sirvan a sus órganos productores y para que estén al servicio tanto de investigadores como del público en general.

Así pues podemos resaltar tres elementos básicos que configuran un sistema nacional de archivos, según José María Jardim (2010): su asidero legal, la existencia de un órgano rector y el establecimiento de reglas claras que garanticen su implementación.

La normativa debería proporcionar la definición del Sistema, establecer claramente sus objetivos, misión y funciones como así también los de su ente rector, explicitar qué Archivos lo integran, tener como guía y horizonte general el ciclo vital de los documentos de archivo en cada una de sus etapas conforme la disciplina archivística moderna, normalizar procedimientos técnicos y el acceso a la información.

En otro orden de ideas es imprescindible que el sistema archivístico de un país esté a cargo de profesionales idóneos en materia archivística y que éstos sean reco-

nocidos como profesionales responsables de brindar acceso a la información como base de todo Estado democrático que se precie de tal. De acuerdo al Código de ética profesional elaborado por el Consejo Internacional de Archivos en 2009 (ICA, por su sigla en idioma inglés) “los archiveros deben proteger la integridad de los documentos garantizando así que puedan seguir constituyendo un testimonio fiable del pasado” y “valorarán, seleccionarán y mantendrán los documentos en su contexto histórico, legal y administrativo, respetando así el principio de procedencia y preservando y poniendo de manifiesto las relaciones originales entre aquellos”. El archivero profesional, siguiendo este Código, “asegurará permanentemente la accesibilidad y la integralidad de los documentos”.

También es importante, y prácticamente no surge de la normativa relevada que el Sistema incluya las políticas culturales y de difusión de los archivos ya sean públicos, privados, familiares y personales, entre otros.

Sin duda es necesario dotar a los Archivos de infraestructura, recursos humanos, financieros, técnicos y materiales que coadyuven a la real implementación de las normas que relevamos.

Sería conveniente, a los fines descriptos en el párrafo anterior, que la posición jerárquica del Sistema Nacional de Archivos esté adscrita a una institución de alto rango dentro de la administración pública que les permita una autonomía administrativa y financiera que viabilice su gestión. A esto habría que agregarle otro elemento fundamental: decisión política.

Estas medidas podrían contribuir a garantizar el derecho al acceso a la información a todo ciudadano en función del principio republicano de publicidad de los actos de gobierno sin que medien evaluaciones o impedimentos del propio gobierno sobre las solicitudes de acceso.

Cuando los Archivos desarrollan el tratamiento archivístico de los documentos que conservan las respuestas a las solicitudes de los ciudadanos pueden darse en plazos breves y razonables ya sean estas positivas o negativas, la disciplina archivística posee técnicas capaces incluso de permitir la debida fundamentación de las denegatorias: eliminación, registros de siniestros, descripción, etc.

Finalmente a partir de las fuentes que se utilizaron para la elaboración de este informe, principalmente las leyes en materia de archivos y de acceso a la información de los países que las poseían, podemos concluir que toda legislación archivística en Latinoamérica deberá contemplar:

1. Infraestructura y presupuesto.

2. El desarrollo de la disciplina archivística moderna, es decir, el respeto por los principios de procedencia, orden original e integralidad como así también el ciclo vital de los documentos. Incluyendo los procedimientos de evaluación documental (lo que incluye la valoración, selección, transferencia al histórico y eliminación) y

estándares de conservación preventiva y restauración.

**3.** Formación técnica profesional de los archiveros y su capacitación permanente como responsables de brindar acceso a la información pública.

**4.** Establecer mecanismos que nucleen a los distintos Archivos al interior de una nación para actuar en conjunto en pos de la preservación de los documentos de archivo en tanto garantía de derechos, principalmente el del acceso a la información.

**5.** Que los sistemas nacionales de archivos se encuentren bajo la dirección de un ente u órgano que lo encabece y dirija, siendo fundamental que dicho ente sea un interlocutor y líder válido dentro de la comunidad archivística local capaz de mantener excelentes relaciones con todos los Archivos que integren el sistema. Contando asimismo con autonomía administrativa y financiera que permita la implementación real de los contenidos de las normas que deberán incluir políticas de difusión cultural

**6.** Desarrollar reglas claras para la gestión documental según el ciclo vital de los documentos en toda la administración pública de todos los niveles de gobierno.

**7.** La obligatoriedad del uso de procedimientos archivísticos y estandarización en materia manejo, ordenación, clasificación y archivo de la información y documentación en pos de impedir la obstaculización del ejercicio del derecho de acceso a la información. La inclusión de los Archivos privados a formar parte del sistema archivístico.

**8.** Normas claras y completas de clasificación y desclasificación de la información, por series documentales y en plazos de caducidad del secreto.

**9.** Protocolos de atención a usuarios, principalmente dirigidos a aquellos usuarios que hayan sido víctimas directas o indirectas de delitos de lesa humanidad por parte del Estado en clave reparadora de la confianza en las instituciones públicas.

# Capítulo cinco

## Hacia una política integral de información pública

Por Natalia Torres

*“Los archivos oficiales son una gigantesca fuente de información, albergan la evidencia de las actividades que se realizaron y las que no se realizaron. Documentan y verifican si los recursos de un país se están utilizando de manera adecuada y dan la prueba para juzgar a quienes no cumplan con sus obligaciones. El párrafo anterior será cierto, siempre que la información esté organizada y disponible para su uso. Tener un archivo desorganizado es casi lo mismo que no tenerlo, pues aunque los datos de interés estén allí, encontrarlos será casi imposible. Ese es el momento donde la archivística y la informática juegan un papel trascendental. La primera porque da la base para que los documentos sean accesibles, la segunda porque puede hacer que ese acceso sea más ágil, eficaz y eficiente” (Villagrán, 2013:81).*

Hemos presentado cuatro estudios que analizan cuatro aspectos fundamentales para la comprensión de la gestión documental. Hemos examinado algunas cuestiones conceptuales básicas para articular las discusiones entre la disciplina archivística y los promotores del derecho a saber: cómo se define información, cómo se define documento y qué es un documento de archivo. Nazar realizó un valioso recorrido histórico sobre el surgimiento de la archivística, una presentación de los procedimientos y razones de la valoración documental que resulta ineludible para todos los que valoramos la información pública y examinó las condiciones prácticas y legales de la accesibilidad de los archivos, una discusión fundamental para la articulación entre la comunidad que promueve el derecho a saber y la que trabaja en la gestión documental. Villagrán contribuyó a la comprensión de la disciplina archivística mediante el análisis de los principales elementos que deben tenerse en cuenta a la hora de crear un sistema de información dando cuenta de la inevitable necesidad de considerar múltiples disciplinas que contemplen cuestiones no sólo técnicas sino también organizacionales y políticas en relación a la utilización de las bases de datos. Ericastilla, por su parte, analizó la formación de archivistas como

una actividad que requiere ser vinculada con las necesidades sociales del contexto en el que deberán desempeñarse. Por último, María Julia Scarensi realizó un relevamiento de las legislaciones que regulan la administración de archivos y la conformación de Sistemas Nacionales de Archivos en Latinoamérica y dio cuenta del reconocimiento del derecho a saber en la región y la articulación de estas normativas con las legislaciones preexistentes en materia archivística.

De este modo, hemos recorrido diversos aspectos que nos permitieron acercarnos a debates que envuelven a la disciplina archivística. Resta entonces capitalizar estos descubrimientos y hallazgos para la conformación de una política integral de información pública que permita armonizar expertise, desafíos y capacidades para garantizar una gestión eficiente de la información y una adecuada disposición de la información al público. Esta última sección tiene ese propósito.

## **Tradiciones**

Tal como lo muestran los artículos, una de las primeras cosas que llaman la atención es la existencia de cierta distancia en el modo de comprender y entender el concepto de información pública entre las comunidades de acceso a la información y los archivistas.

Una posible explicación de esa disonancia cognitiva se explica por las tradiciones en las que se apoyan estas comunidades. Tal como lo relata Nazar (2013:11), una de las épocas más significativas en el desarrollo de la gestión de archivos es la que se denomina “archivos como arsenales de la autoridad”. Esa época, coincidente con el surgimiento de los estados-nación, visualizaba a los archivos como un recurso fundamental para el ejercicio del poder: “los archivos permitieron a los monarcas el ejercicio del poder mediante su intervención, dominio y control; lo cual conceptualizó como la “función coercitiva del archivo” caracterizada por la patrimonialidad (el archivo como propiedad exclusiva del monarca) el secretismo (carácter impenetrable, casi sacro del archivo) e inaccesibilidad (por su nula posibilidad de acceder a la información)” (Nazar, 2013:11). La gestión de los archivos, en estos primeros pasos, se desarrolló entonces apoyada en la necesidad de conservar y en la importancia de proteger los documentos. Este rasgo fundacional de la gestión de los archivos difiere del leit motiv de quienes promovemos la libertad de información, para quienes siempre el principio motor de nuestras acciones ha sido la publicación de información y, como contracara, la consideración de la preservación de la información y el secreto como excepcional. Mientras que el surgimiento de los grandes archivos se apoya en la conformación de los estados-nación, en la preocupación por generar poder (monopólico, absoluto), la oleada de legislaciones que regulan el derecho a saber se apoya en el surgimiento de una agenda preocupada por la rendición de cuentas, por la limitación de la discrecionalidad y (los abusos de) el poder político.

Más allá de estas diferencias en la genealogía de las comunidades, existen dos coyunturas críticas (Collier y Collier, 1991) en la valoración de la información producida por los estados que permitieron avanzar hacia la noción de información pública tal como la conocemos hoy. Un primer quiebre se produce en un hecho pocas veces mencionado en la genealogía del derecho a saber: la Ley 7 del Mesidor, año II después de la Revolución Francesa que le otorga a los ciudadanos el derecho a consultar documentos públicos. El segundo quiebre se da con la llegada de esa referencia clásica para la comunidad de acceso a la información: la Ley de Prensa sueca de 1766. Sin embargo, el hecho de mayor trascendencia para la accesibilidad de los documentos y la apertura de los archivos pareciera haberse producido –al menos en Latinoamérica<sup>118</sup>– con la recuperación democrática de la década los 80s. Esta novedad exigió a quienes trabajaban con documentos de archivo articularse con otros actores –extra archivísticos, por decirlo de algún modo– para responder a la necesidad de examinar el pasado e identificar los particulares de las violaciones masivas y sistemáticas de derechos humanos. Así, archivistas y defensores de derechos humanos se encontraron trabajando juntos, resignificando el valor documental de la información pública y la necesidad de que los documentos pudieran estar disponibles para la consulta.

Nada de esto ocurrió con la ola de legislaciones que regularon el derecho a saber en la región con la llegada del nuevo milenio. En esta década que ha transcurrido con posterioridad a la sanción de leyes de acceso a la información en la región no han aparecido –hasta el momento– experiencias de trabajo conjunto entre los promotores del derecho a saber y los archivistas que permitan resignificar el valor de la información y contribuyan a repensar el modo en el que se gestionan los documentos para dar respuesta a la demanda ciudadana de información pública.

## Conceptos

Ahora bien, las distancias entre ambas comunidades no son sólo genealógicas, ni se deben solamente a una cuestión de tradición o marco intelectual distinto sino también a una lejanía en el vocabulario y en la definición y uso de conceptos. Tomemos como referencia la definición de información que utiliza la Ley Modelo de Acceso a la Información Pública elaborada en el marco de la Organización de Estados Americanos. Aquí se define información como “cualquier tipo de dato en custodia o control de una autoridad pública”.

---

<sup>118</sup> Hemos acotado aquí las reflexiones a América Latina, pero un documento elaborado recientemente en Túnez por la comunidad archivística en el marco de una reunión organizada por UNESCO muestra a las claras que la relación entre derecho a la verdad y valoración documental va de la mano

[http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/CI/CI/pdf/news/droit\\_savoir\\_tunisie\\_recommandations.pdf](http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/CI/CI/pdf/news/droit_savoir_tunisie_recommandations.pdf)

Tal como lo analizáramos con Mariana Nazar (Nazar, 2013:13), entendemos que aquí la Ley Modelo se está refiriendo no a cualquier tipo de información, sino que se está refiriendo al concepto de información pública y por lo tanto vale extender el alcance de esta definición a aquellos datos que -no estando en manos de una autoridad pública- hubiesen sido producidos con fondos públicos. Así, para la Ley Modelo, información pública será cualquier tipo de datos que se encuentre en custodia o control de una autoridad pública, o en manos de terceros pero cuya elaboración hubiera sido financiada con fondos públicos.

Ya aquí nos encontramos con una primera discrepancia en tanto la disciplina archivística no entiende lo mismo por información. Y es una discrepancia que va a la esencia misma del trabajo que realizamos ambas comunidades. Para la archivística "... la información puede no tener soporte: una conferencia mientras se está dictando, una reunión mientras está sucediendo, una orden dada oralmente. Todas estas actividades generan información que se transforma en documento cuando queda un registro de las mismas: por ejemplo, cuando la conferencia se graba en un soporte (digital, de cinta o lo que sea), cuando la reunión se deja asentada en un acta, o cuando la orden se da por escrito, etc. Si la información no se registra en un soporte, no podrá ser recuperada" (Nazar, 2013:23). Esta primera distinción entre información, documento y dato, resulta fundamental para entablar diálogos conducentes entre ambos mundos.

Una segunda confusión aparece generalmente en el modo en el que utilizamos la palabra archivo. Es cierto que este vocablo es polisémico y presenta varias acepciones incluso para la misma disciplina archivística. Tal como recuerda Nazar, el Consejo Internacional de Archivos (ICA, por su sigla en inglés) da cuenta de los tres posibles referentes de la palabra:

1) Conjunto de documentos, sea cual sea su fecha, forma y soporte material, producidos o recibidos por cualquier persona física o moral, y por cualquier servicio u organismo público o privado en el ejercicio de su actividad, conservados por su productor o sus sucesores para sus propias necesidades, o bien transferidos a la institución de archivos competente según el valor archivístico.

2) Institución responsable de la reunión, el tratamiento, el inventario, la conservación y la comunicación de los archivos, también denominada servicio de archivos, o Archivo.

3) Edificio o parte de un edificio donde se conservan y comunican los archivos, denominado también "depósito de archivos" (Nazar, 2013:15).

Lo que no corresponde es confundir archivo con documento, un error que pareciera bastante frecuente entre los promotores del derecho a saber y muchos funcionarios encargados de la implementación de las leyes de acceso a la información.

Un segundo aporte que nos brinda la reflexión de Mariana Nazar es el recorte de la información pública que generalmente hacemos quienes trabajamos en la promoción y reconocimiento del derecho a saber. En cuanto nuestra máxima intención ha sido siempre promover una mayor transparencia en la gestión de los asuntos públicos, la mayoría

de las veces recortamos lo que entendemos por información pública a lo que la archivística considera “documentos de archivo”, dejando de lado otros tipos de documentos como los bibliográficos o los museológicos. Los documentos de archivo –entendiendo a estos como aquellos que brindan testimonio de una actividad en la administración de una organización (Nazar, 2013:20)- son los que más vinculados se encuentran a nuestra intención de monitorear la gestión pública y poder identificar qué es lo que hacen quienes nos representan, quienes administran la cosa pública en nuestro nombre. Esta distinción pareciera también abrir una brecha entre los espacios de trabajo de ambas comunidades. Mientras que los archivistas se dedican primordialmente a evaluar el valor de los documentos de archivo para determinar su relevancia patrimonial e histórica, la gestión documental –digamos cotidiana- de los documentos de archivo quedan en mano de funcionarios que generalmente carecen de formación archivística y por lo tanto adolecen de capacidades técnicas para identificar series documentales, establecer descriptores de los datos contenidos en los documentos, y generar criterios que permitan distinguir el tipo de dato que contienen. Esto último resulta fundamental para la clasificación y reserva de los documentos, un espacio que debe encontrar a ambas comunidades trabajando de la mano.

## **Políticas**

### *Articulación normativa*

Un aspecto que surge con claridad de los cuatro estudios realizados es la necesidad de contar con políticas públicas que consideren la información de manera integral. Una forma de abordar las políticas públicas es la consideración de los marcos normativos existentes. En este trabajo hemos optado por recortar la mirada a lo que ocurre en América Latina y, por lo tanto, relevar exclusivamente los desarrollos regulatorios en la región en materia de archivos y acceso a la información. Este relevamiento nos permitió identificar tipos de marcos regulatorios en materia de archivos: un primer grupo de normativas que regulan el establecimiento y funciones de Archivos Nacionales o Archivos generales de la Nación; un segundo grupo de legislaciones de carácter específico y un tercer, y más completo, grupo de leyes que instituyen los Sistemas Nacionales de Archivos, entendidos estos como “...conjunto orgánico de archivos vinculados a una dirección central que tiene la misión de estandarizar o normalizar los procesos archivísticos, un punto de confluencia de la información para que ésta sea accesible a la consulta” (Scarensi, 2013:96). Vale aclarar que, si bien el relevamiento normativo se llevó a cabo a partir de cierta preferencia por la creación de los Sistemas Nacionales de Archivo, el debate acerca de su necesidad dentro de la comunidad archivística no se encuentra totalmente cerrado. Hay quienes consideran que pueden elaborarse políticas integrales en la materia aún ante la ausencia de estos



sistemas. También dimos cuenta del grado de reconocimiento del derecho a saber y del modo en que ambas normativas se articulan entre sí.

Gracias a estos criterios, identificamos un primer grupo de países que cuentan con Sistemas Nacionales de Archivo y Leyes de Acceso a la Información. Dentro de este grupo encontramos a México, Perú, Brasil, Uruguay, Ecuador y República Dominicana. Un segundo grupo, compuesto solamente por Costa Rica, donde hallamos un Sistema Nacional de Archivo pero se carece de normativa específica sobre el derecho a saber. Otro grupo de países que avanzó en el reconocimiento del acceso a la información, y cuenta con leyes que establecen archivos nacionales o generales pero no ha regulado, al momento, la creación de Sistemas Nacionales de Archivo. Entre ellos encontramos a Chile, Panamá, Guatemala, Nicaragua y El Salvador. Por último encontramos un grupo de países que no ha avanzado en la sanción de una ley nacional que regule el derecho a saber ni ha establecido Sistemas Nacionales de Archivo, como Argentina, Paraguay, Venezuela y Bolivia.

De todos estos grupos, dos casos llaman la atención: México y Uruguay. Analicemos en primer lugar el caso de Uruguay. La República Oriental del Uruguay es el único caso en la región –y creo que no me equivoco si digo del mundo- en el que se promovieron, debatieron, analizaron y aprobaron leyes que regulan el acceso a la información y la creación de un sistema nacional de archivos. Esto se debe quizás a la particular conformación de la alianza que promovió las normativas, el Grupo Archivos y Acceso a la Información Pública (GAIP), constituido por las organizaciones APU, SERPAJ, AMARC, Transparencia Uruguay, IELSUR, Escuela de Bibliotecología de la Udelar, Asociación Uruguaya de Archivólogos, Archiveros sin Fronteras y Amnistía Internacional capítulo Uruguay. La participación de archivistas en la coalición explica probablemente la tematización casi conjunta de ambas legislaciones que culmina con la aprobación de la ley 18220, que crea el sistema nacional de archivos, en diciembre de 2007, y la aprobación de la ley 18381 de acceso a la información pública en octubre de 2008<sup>119</sup>.

El caso Mexicano se destaca porque es el único que encontramos de sanción reciente de norma sobre archivos y, por lo tanto, la única que se ha dedicado a articular su contenido con el de la ley de transparencia y acceso a la información. La ley aprobada en 2012 menciona entre sus objetivos: “asegurar el acceso oportuno a la información contenida en los archivos y con ello la rendición de cuentas, mediante la adecuada administración y custodia de los archivos que contienen información pública gubernamental”. Mientras que en el relevamiento normativo nos dedicamos a buscar la intertextualidad de las nuevas leyes de acceso en relación a las normativas

---

<sup>119</sup> Recordemos que unos meses antes a la sanción de la ley de acceso a la información se aprobó la ley nacional de protección de datos personales, otra pieza clave para la gestión de la información.

preexistentes sobre archivos, aquí encontramos que la nueva legislación de archivo toma como referencia ineludible la ley de transparencia y acceso a la información.

La mención de estos casos, claro está, no considera la evaluación del impacto de estas reformas o el grado de avance en la implementación de la normativa. La evaluación del impacto de las reformas realizadas en la última década en materia de acceso a la información es una asignatura pendiente, una tarea que nos debemos tanto quienes promovemos el acceso a la información, como quienes estudiamos estas reformas. Sin dudas, esta debería constituir una de las principales agendas a futuro de la comunidad de acceso a la información.

### *Estándares*

Así como nosotros, los promotores del derecho a saber, nos esforzamos en la última década por crear estándares que pudieran guiar el debate legislativo y la formulación de políticas en materia de acceso a la información<sup>120</sup>; la comunidad archivística –en algunos casos junto a otros actores- ha generado sus propios estándares para orientar la gestión documental<sup>121</sup>. Sin embargo, poco se ha hecho para articular ambos estándares. Un documento aparece como referencia ineludible de esta empresa: los “Principios de Acceso a los Archivos” elaborado por el Consejo Internacional de Archivos en 2011. Estos principios dan cuenta de la importancia de contar con una política de acceso, de la necesidad de acordar las restricciones al acceso a la información en el momento de la transferencia, destaca la importancia de controlar el acceso físico a los documentos restringidos, entre otros temas. Pero, sin embargo, el intento de articular esfuerzos parece soslayar la importancia de armonizar la disciplina archivística con el ejercicio de un derecho fundamental como el derecho a saber.

### *Clasificación, reserva y eliminación de documentos*

Un punto nodal para la articulación entre el derecho a saber y la gestión documental es analizar, describir y promover mecanismos que permitan identificar en las series

---

<sup>120</sup> ARTICLE 19, The Johannesburg Principles on National Security, Freedom of Information and Access to Information, October 1995; ARTICLE 19, The Public’s Right to Know: Principles on Freedom of Information Legislation, June 1999; ARTICLE 19, A Model Freedom of Information Law, July 2001; Peruvian Press Council, The Lima Principles: Freedom of Expression and Access to State Held Information, February 2001, Lima; Inter-American Dialogue, Access to Information in the Americas, Report on December 2002 Conference, Buenos Aires, Argentina; The Open Society Justice Initiative’s 10 Principles on Right to Know; OEA, Comité Jurídico Interamericano, CJI/RES 147 Principios del derecho de acceso a la información.

<sup>121</sup> La Norma UNE-ISO 30300:2011, de Sistemas de gestión para los documentos; la Norma ISO 15489 Información y documentación – Gestión de documentos; la ISO 23081 Metadatos para la gestión de documentos. Aspectos conceptuales y de implementación; la ISO 15801:2004 –Imagen Electrónica– Información almacenada electrónicamente; y la ISAD (G) -General International Standard Archival Description-: Norma Internacional para la Descripción Archivística.

documentales los aspectos a reservar o mantener bajo protección de confidencialidad en los documentos. Tal como decía Villagrán, son muchas las preguntas que debemos hacernos al momento de crear una base de datos. Entre ellas, saber si entre los documentos que organizaremos encontramos datos que deben ser preservados (por cuestiones de seguridad nacional, por ejemplo), o si entre los documentos se incluyen datos personales que requieren de alguna gestión especial. La clave aquí es: para cumplir con los requisitos establecidos por las leyes de acceso a la información en relación a las excepciones es necesario poder identificar la información a preservar de antemano. Es decir, se debe prever y limitar el ejercicio discrecional del funcionario que determina que un documento posee carácter reservado ante la llegada de un pedido de información.

Estas “costuras” entre los dos mundos son fundamentales para poder cumplir con lo establecido en las leyes de acceso a la información y lo promovido en espacios internacionales como los Principios de Seguridad Nacional y Acceso a la Información elaborados por Open Society Institute. Si consideramos el capítulo VII de este documento, el relacionado con las reglas de clasificación y desclasificación y gestión de los pedidos de información, veremos que resulta muy complicado que estas indicaciones se cumplan si carecemos de una política integral en materia de archivos que integre las cuestiones de accesibilidad legal que emanan de las leyes de acceso a la información, y si los funcionarios no se encuentran debidamente entrenados para catalogar documentos.

Otro punto que resulta clave en la articulación entre oficiales de información y archivistas es la consideración de las excepciones establecidas en las normativas de acceso a la información –u otra normativa vinculada a la gestión de los datos como la ley de inteligencia, seguridad nacional o la protección de datos personales- a la hora de construir bases de datos o identificar series documentales. Tal como lo explica Villagrán, “Al iniciar la construcción de un sistema de información habrá que responderse y tener claridad sobre las siguientes preguntas básicas: ¿Información para qué? Se montará toda una infraestructura para crear el sistema, pero ¿para qué o a quién le servirá la información? ¿Cómo se necesita esa información? ¿Se difundirá por medios electrónicos como internet? ¿Se harán entregas individuales? ¿Se proporcionará impresa? ¿Se podrá entregar en medios digitales? ¿Se le dará usos legales? De acuerdo a los recursos y capacidades, con que se cuente ¿en qué plazo se tendrán datos a la disposición de los usuarios? ¿Cuántos recursos informáticos se necesitarán para conservar la información? ¿Se tiene la capacidad económica para mantener actualizado el equipo de cómputo?” (Villagrán, 2013:46).

Nazar distingue entre dos tipos de accesibilidad documental: una de orden práctico –cuyas condiciones describiremos párrafos adelante- y otra de orden legal. La experiencia pareciera demostrar que la comunidad archivística es especialista en la primera, mientras que los oficiales de información o los departamentos legales de los organismos públicos capitalizan lo segundo. Una recomendación entonces fun-

damental es lograr articular el trabajo de ambas áreas para armonizar ambas accesibilidades y garantizar el acceso a la información y la protección y reserva de aquella documentación que no pueda ser entregada. Al respecto afirma Nazar: “Resumiendo, las condiciones de accesibilidad a la documentación pueden dividirse para su análisis en las de orden práctico y las de orden legal. Sin embargo, para poder ser resueltas en forma eficiente es necesario que sean abordadas en forma integral a partir de una política de gestión documental. La misma debe incluir los elementos ya mencionados y en particular la realización de las tareas archivísticas de identificación, clasificación, descripción y valoración de series documentales de manera tal de tener elaboradas (y brindar al acceso público) la identificación de funciones, procedimiento administrativo y (específicamente) tipo de trámite –serie- y tipos documentales que contiene. (...) En síntesis, la importancia de una buena gestión documental –planificada desde antes de la creación de cada documento y hasta su disposición final- reside en que permite identificar las series documentales y eso facilita: a. Saber con anterioridad a su elaboración qué series documentales serán clasificadas o tendrán datos sensibles (...); b. Armar descripciones que puedan ser utilizadas a lo largo de todo el ciclo vital y que se sean accesibles vía web para favorecer la transparencia proactiva<sup>122</sup>; estas descripciones también deben incluir las series que se encuentran exceptuadas temporalmente de acceso”.

De ahí la relevancia de la reciente sanción en México: la ley prevé que “la información clasificada como confidencial con fundamento en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, respecto de la cual se haya determinado su conservación permanente por tener valor histórico, conservará tal carácter por un plazo de 30 años a partir de la fecha de creación del documento que la contenga, o bien de 70 años tratándose de datos personales que afecten a la esfera más íntima de su titular o cuya utilización indebida pueda dar origen a discriminación o conlleve un riesgo grave para éste. Estos documentos se identificarán como históricos confidenciales. Los documentos históricos confidenciales permanecerán en el archivo de concentración de los sujetos obligados por el plazo previsto en el párrafo anterior. Una vez cumplido dicho plazo, dichos documentos deberán ser transferidos al Archivo General de la Nación o archivo histórico correspondiente, y no podrán ser clasificados en términos de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.” Mediante este artículo –hay otros, pero este es un ejemplo- la ley informa y educa a los archivistas sobre los criterios que deben considerarse a la hora de clasificar información<sup>123</sup>. Queda abierta la discusión si estos plazos resultan adecuados.

---

<sup>122</sup> Es la obligación de los organismos públicos de publicar y dar a conocer la información sobre sus actividades, presupuestos y políticas.

<sup>123</sup> Otro buen ejemplo de la articulación entre las dos normas es el establecimiento de sanciones para quien impida u obstaculice la consulta de documentos de los archivos históricos sin causa justificada.

Otro punto importante para la articulación entre ambos mundos, es la consideración del ciclo vital de los documentos. Tal como describe Nazar (2013), los documentos de archivo cuentan con tres momentos o edades: “La primera edad es transitada desde que se planifica, mientras se elabora y hasta que cumple la función/objeto para el que fue creado, los documentos se encuentran activos, ya que no ha concluido el trámite que les dio origen. Luego pasan a la segunda edad, cuando ya ha finalizado su trámite pero se mantienen vigentes, se conservan para responder a posibles reclamos administrativos o jurídicos o para servir de antecedente directo a un documento, su guarda en este caso es precaucional. Una vez finalizada esta edad, los documentos pueden desafectarse (eliminarse) o pasar a transitar su tercera edad que es la que transitan los documentos que, al realizarse la evaluación documental, fueron valorados como históricos o permanentes”.

Esta distinción en edades resulta fundamental para limitar la discrecionalidad en la eliminación de los documentos, algo que ha sido raramente tematizado por las leyes de acceso a la información. Dentro de la comunidad archivística hay criterios claros para la eliminación de documentación que permiten evaluar (y documentar) el valor administrativo o secundario de un documento (integrado en una serie documental). Me atrevo a afirmar que estos criterios resultan desconocidos para la comunidad de acceso a la información y constituyen un punto fundamental para la organización uniforme de documentos en un estado. La Ley Modelo identificó la necesidad de tematizar la eliminación de los documentos pero no dio mayores indicaciones de cómo hacerlo: “El Oficial de Información tendrá, además de las obligaciones específicamente establecidas en otras secciones de esta ley, las siguientes obligaciones: a) promover dentro de la autoridad pública las mejores prácticas en relación con el mantenimiento, archivo y eliminación de los documentos”. Otro punto fundamental para nutrir las acciones de los promotores del derecho a saber en relación a la eliminación de información es la noción de fondo y serie documental. Comprender estas nociones y sus implicancias pueden ayudarnos a identificar respuestas incompletas en pedidos de información y a evaluar la calidad de la información provista.

Siguiendo con las indicaciones de la Ley Modelo, el artículo 32 establece que: “El/la [autoridad responsable de archivos] deberá elaborar, en coordinación con la Comisión de Información, un sistema de mantenimiento de documentos que será vinculante para toda autoridad pública”. Nuevamente, esta consideración general no viene acompañada de mayores precisiones de cómo debe realizarse esta tarea o de qué aspectos deben tenerse en cuenta para garantizar el derecho a saber. Los documentos que presentamos en esta publicación dan algunas recomendaciones concretas para la elaboración de una política integral en la materia.

La eliminación de archivos ha sido un tema de gran debate dentro de la comunidad archivística en los últimos tiempos. Tal como lo decíamos al distinguir entre las

edades del documento, un documento alcanza la tercera edad si trasciende su finalidad administrativa y tiene valor histórico. El problema reside en la determinación de ese valor. Algunas normativas, como la ley de datos personales de Argentina, se ahorra ese paso y establece que después de un plazo determinado, toda la documentación que contiene datos personales puede ser eliminada. Así, en su artículo 4 establece: “los datos deben ser destruidos cuando hayan dejado de ser necesarios o pertinentes a los fines para los cuales hubiesen sido recolectados”.

Una discusión similar se da actualmente con las legislaciones que regulan el derecho al olvido. La Asociación de Archivistas Franceses ha emitido recientemente un comunicado<sup>124</sup> frente al proyecto en debate en el Parlamento Europeo sobre el derecho que tiene el titular de un dato personal a borrar, bloquear o suprimir información personal que se considera obsoleta por el transcurso del tiempo o que de alguna manera afecta el libre desarrollo de alguno de sus derechos fundamentales<sup>125</sup>. La posición de los archivistas es que la eliminación automática de los documentos impide la evaluación experta del valor histórico que podrían tener los documentos.

#### *Archivistas y oficiales de información: micro políticas*

Además, Nazar (2013:23) desarrolla recomendaciones concretas para una articulación virtuosa entre los funcionarios encargados de la gestión de archivos y los oficiales de información. Entre esas recomendaciones encontramos la de adoptar medidas que garanticen la accesibilidad práctica a los documentos:

- Conservación física de los documentos
- Existencia de repositorios, servicios y equipamiento en los archivos
- Organización y respeto de los fondos documentales
- Asignación presupuestaria y dotación de personal
- Elaboración de instrumentos de descripción y auxiliares
- Difusión de los archivos
- Posibilidad de realizar reprografías para evitar la excesiva manipulación de los originales
- Existencia de maquinaria adecuada para la lectura de documentos audiovisuales o informatizados

Otra de las recomendaciones que formula Nazar (2013:27) en su texto es la necesidad de contar con “...una política archivística estatal que implique las competencias técnicas necesarias en su planificación, la elaboración de normas que trasciendan el corto plazo y la generación de mecanismos eficientes para velar por su cumplimiento. En este sentido, se presenta como cuestión prioritaria la puesta en práctica de sistemas

---

<sup>124</sup> <http://www.archivistes.org/Au-nom-du-droit-a-l-oubli-quel>

<sup>125</sup> [http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009\\_2014/documents/libe/pr/922/922387/922387fr.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/libe/pr/922/922387/922387fr.pdf)

de gestión documental integrados e interoperables en las instituciones estatales, así como la valorización política y presupuestaria de los Archivos Nacionales y/o Consejos de Archivos desde donde puedan proyectarse normas que armonicen las que entran en contradicción, articulen las regionales y desde donde se detecten la falta de garantías en el ejercicio del derecho de acceso a los documentos públicos a través de procedimientos administrativos y recursos de rápida tramitación y resolución”.

En esa misma línea, Nazar reclama el diseño de programas de gestión documental en los que se establezcan funciones, procedimientos y mecanismos para la gestión de la información. Al respecto afirma: “Contar con la identificación, descripción y valoración de las series documentales que produce la administración permite facilitar las tareas de acceso y difusión documental, de clasificación de seguridad, de protección de datos personales y sensibles y –fundamentalmente- el establecimiento de plazos de publicidad y de eliminación o transferencia de la documentación, la asignación de áreas responsables de custodiar y permitir el acceso a los mismos, las transferencias, etc.”.

Otro de los puntos de coincidencia entre los investigadores consultados es la necesidad de contar con partidas presupuestarias que permitan solventar las políticas anteriormente mencionadas: “...se debe garantizar, económica y estructuralmente, la existencia de archivos centrales en las distintas administraciones que funcionen eficientemente, lo cual a su vez, evitaría los intentos de tercerización del servicio” (Nazar, 2013:34). En relación a esto es importante recordar la recomendación que hacía Villagrán en su texto: la mejor aplicación a desarrollar en una administración será siempre la que mejor se adecue a su entorno y a sus recursos.

Mucho hemos hablado, nosotros, los promotores del derecho a saber, de la importancia de contar con oficiales de información que sean capaces de escuchar a los ciudadanos, de traducir sus demandas de información en pedidos de concretos, de orientarlos en la búsqueda de documentos. Mucho hemos escrito y hablado sobre la importancia de pensar en la distancia que existe entre las preguntas que quiere formular un ciudadano y el modo en que la información pública es organizada y sistematizada por la administración. A esta necesidad debemos agregar la de garantizar las condiciones de accesibilidad práctica a los archivos.

Repasemos el caso que cuenta Villagrán en su artículo: “Recientemente un investigador de una ONG solicitó a una institución del gobierno de Guatemala, amparado en la Ley de Libre Acceso a la Información, un listado de los beneficiarios de un programa social, para evaluar su impacto por región geográfica y por grupo de edad. Más de 700 mil nombres aparecían en el listado que se le entregó en un archivo en formato pdf con todas las protecciones posibles, incluso la posibilidad de copiar el texto del archivo estaba bloqueado. El archivista cumplió con la obligación de entrega de la información que obraba en su poder, sin embargo entregar ese archivo era casi lo mismo que no entregar nada. No tenía ninguna funcionalidad lo recibido, era imposible hacer cualquier análisis sobre estos datos” (Villagrán, 2013:63).



Tal como lo explica, la organización archivística y la digitalización de documentos simplifican el acceso a los documentos. Si consideramos que las leyes de acceso a la información exigen que la respuesta llegue en 10-20 días –más otros tantos si consideramos la prórroga- los archiveros deben poder contar con herramientas que permitan resolver las solicitudes de manera ágil, sin que la tramitación de un pedido de información les obstaculice el desarrollo del resto de actividades que desarrollan de manera cotidiana. La gestión documental debe considerar la accesibilidad, y la accesibilidad no sólo a historiadores o a investigadores, sino a simples ciudadanos que quieren saber qué es lo que se hace con los fondos públicos. Tal como lo indica Villagrán, los metadatos y las bases de datos pueden ayudar a simplificar este problema.

Nazar (2013) agrega una recomendación concreta para vehicular esta articulación entre derecho a saber y gestión documental: “Si las condiciones de accesibilidad a los Archivos se encuentran mínimamente garantizadas, la creación de un área destinada a colaborar con el acceso a la información encargada de traducir, orientar y guiar al ciudadano en sus solicitudes de acceso -así como de realizar el seguimiento e incluso realizar investigaciones- es una excelente forma de asegurar la transparencia reactiva. Esta área puede adoptar la forma de centro de información, de documentación o de investigación, dependiendo de sus funciones” (Nazar, 2013: 34).

Ericastilla agrega: “El trabajo del referencista implica orientar al usuario y brindarle la ayuda que requiere en la búsqueda de la información. Esto lo hace a través de los catálogos impresos, muchos de ellos disponibles también en las computadoras ubicadas en la Sala de Referencia preparadas para tal fin. Las áreas destinadas al acceso a la información no deberían ser conceptualizadas sólo como una ventanilla en la que se entrega un formulario, sino un espacio de asesoría de alta especialización para orientar al ciudadano en sus requerimientos. En el caso de los países que han sufrido por graves conflictos internos, debe haber además un espacio de acompañamiento psicosocial a la víctima o a sus familiares, para que no se sientan intimidados por acercarse a las instancias del Estado que posiblemente actuaron en su contra” (Ericastilla, 2013:78).

### *Capacitaciones*

Una medida fundamental para adoptar una política integral de información pública es la de desarrollar capacitaciones de funcionarios públicos para promover una adecuada gestión documental y valoración de la información pública.

Para esto debemos considerar dos tipos de formaciones: la formación profesional del archivista y la formación de los funcionarios y empleados públicos que, día a día, desarrollaron sus funciones con una materia prima: la información.

Ericastilla dio cuenta en su documento de la importancia de que la formación profesional del archivista vaya más allá de la formación formal y que incluya una capacitación constante y continua para garantizar que se implementen las mejores



prácticas archivísticas.

El relevamiento de experiencias realizado por Ericastilla dio cuenta de una importante área de vacancia: los programas formales de capacitación de archivistas carecen de referencias a la importancia del derecho a saber y su reconocimiento normativo a nivel local. Esto explica un poco la disociación cognitiva pero también abre una ventana de posible cooperación. Tal como lo demuestra el caso guatemalteco, el generar capacitaciones especiales en materia de derechos humanos permitió el desarrollo de herramientas archivísticas concretas, dio lugar a la consideración de nuevos usuarios en el uso de los documentos y a la posibilidad de pensar nuevos modos de gestionar la información de modo tal que pudiera servir a fines “extra-archivísticos”. La experiencia guatemalteca demuestra que es posible adaptarla a la necesidad de atender a la demanda ciudadana de información pública.

### *Portales de transparencia y datos abiertos*

Una última consideración en relación a las políticas nos ocupará sobre los portales de transparencia y los datos abiertos. Como bien sabemos, muchas normativas han establecido la creación de portales de transparencia y fijado una serie de aspectos que debe cubrir proactivamente la administración en la publicación de información. En su análisis, Villagrán considera que “...Este tipo de datos, aunque sí son documentos públicos con información interesante, como el directorio de sus empleados, sus salarios o el presupuesto de la institución, en realidad no constituyen un archivo. Simplemente son un grupo de documentos en formato digital, puestos en línea para su acceso. Para que esto constituyera un archivo en línea sería necesario que, por ejemplo, estuvieran todas las carpetas del archivo de contabilidad disponibles para su consulta en línea” (Villagrán, 2013: 67).

A esto entendemos que se dirige la mentada revolución de los datos abiertos. Ahora bien, ¿podemos avanzar en esta agenda sin considerar de qué modo se organizan los documentos en la administración pública? ¿Podemos promover esta agenda independientemente de la generación de una política integral en materia de archivos, del respeto de estándares en materia de archivística? Si las agendas de acceso a la información y archivos han corrido por andenes separados, hoy enfrentamos un nuevo desafío: vincular la agenda de datos abiertos al camino arduamente recorrido por los archivistas.

¿Es posible esta revolución? Villagrán afirma que “...actualmente casi toda la información que se produce en el gobierno se genera en una computadora, por lo que su disposición en línea podría ser bastante simple”. El desafío aparece si, justamente, dejamos de lado las demandas y reclamos de la comunidad archivística: “...lo que no existen son sistemas, estándares ni infraestructura para hacerlo. Sería necesario que los documentos se produjeran en un mismo formato, con un estándar de nomenclatura, con servidores centrales para concentrar la información” (Villagrán, 2013: 67).

## Sin archivos no hay acceso

Es tan simple como el título lo indica. ¿Queremos lograr que los organismos respondan los pedidos de información de manera eficiente, completa y dentro de los plazos establecidos por las leyes de acceso a la información? ¿Queremos que la reserva de información se adecue a derecho y siga principios y estándares internacionales? ¿Queremos garantizar la confidencialidad de los datos personales de carácter sensible? ¿Queremos limitar la discrecionalidad en el proceso de toma de decisiones sobre la publicación y/o reserva de información? ¿Queremos avanzar en la agenda de datos abiertos?

Si queremos avanzar en la agenda de reconocimiento y ejercicio efectivo del derecho a saber necesitamos crear lazos con quienes nos precedieron en la valoración de la información, quienes dieron los primeros pasos para marcar el valor de los registros documental. Si queremos avanzar, necesitamos dar un paso atrás y construir nuevos puentes. Aprender de nuestros colegas archivistas, hacernos más fuertes.

Siguiendo la idea de comunidad epistémica de Haas (1992) resulta fundamental extender la red de profesionales con reconocida competencia y expertise en el derecho a saber para alcanzar e incluir a los archivistas. Para eso es necesario:

**a)** contar con “un conjunto compartido de creencias de normas y de principios que proporcionan una justificación basada en el valor de la acción social de los miembros de la comunidad”<sup>126</sup>. Para esto será fundamental trabajar en el desacuerdo sobre lo que constituye información pública, en la disonancia cognitiva que existe sobre el término. Este debe ser el paso inicial de una agenda de trabajo futuro.

**b)** contar con “Creencias compartidas y casuales que se derivan de sus análisis de las prácticas que dirigen o contribuyen a un conjunto central de problemas de su dominio y que después constituyen la base para la aclaración de los múltiples enlaces entre las posibles medidas de política y los resultados deseados”<sup>127</sup>. La brecha entre las dos comunidades aparece, como hemos descrito en este documento, en la armonización de las tradiciones que sustentan ambas comunidades, en la tensión entre la publicación y la preservación de la información.

**c)** desarrollar “Concepciones comunes de validez, i.e. intersubjetivos criterios, definidos internamente por el pesaje y la validación del conocimiento en el dominio de su pericia”.

**d)** conformar “Una empresa política común, o un conjunto de prácticas comunes asociados a un conjunto de problemas a lo que se dirige su competencia profesional, presumiblemente con la convicción de que el bienestar humano se reforzara como una consecuencia”<sup>128</sup>.

---

<sup>126</sup> Traducción propia.

<sup>127</sup> Traducción propia.

<sup>128</sup> Traducción propia.

Tal como demuestran los estudios que hemos presentado, necesitamos una política integral de información pública, que considere la totalidad del proceso archivístico y lo ponga en relación con las condiciones de accesibilidad legal establecidas en las normativas de acceso a la información.<sup>129</sup>

---

<sup>129</sup> Traducción propia.

# Capítulo seis

## **Archivos, archivistas, paradigmas archivísticos: desafíos en la sociedad de la información<sup>130</sup>**

Por Ivan Szekely<sup>131</sup>

Me gustaría comenzar con una pregunta muy trivial: ¿por qué deberíamos guardar la información que ya es antigua? Es una pregunta muy trivial y, quizás, las respuestas también lo sean, pero es importante ser conscientes de los motivos de por qué nos tomamos el trabajo de guardar la información. Todo el trabajo de archivar y proveer acceso a la información se encuentra en la esencia de nuestra identidad en una variedad de niveles. A un nivel individual, familiar, grupal, social, nacional y global, e incluso en otros niveles también. Es importante conservar la información porque es necesaria para conducir nuestras vidas cotidianas y para permitir el funcionamiento de entidades y organizaciones de distinto tipo. También es importante conservar información para exigir la rendición de cuentas de los gobiernos, para conservar nuestro patrimonio cultural y, por supuesto, para preservar nuestro pasado personal. Aquí quisiera hacer una nota al pie de la página y formular una pregunta: ¿Si tenemos un derecho de saber, si tenemos una obligación de guardar toda la información, también tenemos el derecho de ser olvidados? La razón por la que hago esta pregunta es porque en Europa se está elaborando un nuevo reglamento -que probablemente sea ejecutado a partir del próximo año- que proveerá a los individuos el derecho a ser olvidado y borrado. Pero esa es la contracara de mi pregunta inicial. Hoy

---

<sup>130</sup> Presentación preparada para el taller internacional "Acceso a la información y archivos: hacia una nueva comunidad epistémica" desarrollado el 8 y 9 de octubre de 2013 en la Facultad de Derecho de la Universidad de Palermo. Ciudad de Buenos Aires.

<sup>131</sup> El Dr. Ivan Szekely, informático social, es conocido internacionalmente como un experto en los campos multidisciplinares de protección de datos personales y acceso a la información. Fundador del sistema democrático informática-legal en Hungría, Székely es corrientemente el consejero de los Archivos de Sociedad Abierta en la Universidad de Europa Central y profesor asociado en la Universidad de Tecnología y Economía de Budapest. Sus estudios y publicaciones, como también sus enfoques de investigación son autonomía de información, apertura y lo secreto, protección de datos personales y acceso a la información, privacidad, identidad y archivística.

vamos a hablar de preservar y recordar y, por supuesto, hay muchas otras razones por las cuales deberíamos mantener toda la información.

Sin embargo, estamos viviendo bajo una tiranía del presente. Los archivistas –sé que hay algunos en esta sala- tenemos que ver que la nueva generación y que la vida hoy se mueve en una especie de tiranía de lo presente, sobre todo en Internet. En Internet, los usuarios no pueden distinguir entre la información que es antigua y la que es nueva, tiene el mismo aspecto. A veces, el estilo de la página Web puede insinuar algo, pero la información tiene el mismo aspecto. Los usuarios de Internet, sobre todo la generación joven, no están interesados en el pasado. Esta es mi opinión personal. Diría que tampoco están interesados en el futuro. Están viviendo en el presente. Y en el presente, lo que está en línea y lo que hay disponible es la vida. Si necesitan algo de tiempos antiguos -como algo del año pasado- lo pueden encontrar fácilmente en Internet. Y, por supuesto, en Internet parece que todo se almacena permanentemente, pero no es el caso. Cualquiera que haga investigación utilizando Internet –algo factible, puede hacerse investigación seria a través de Internet- podrá ver que muchas direcciones de URL están incompletas y no se almacenan de manera permanentemente, excepto algunas iniciativas.

Las organizaciones no gubernamentales también viven en el presente, bailan al ritmo de lo presente. Cualquiera que trabaja en tercer sector dirá que no tiene el tiempo y la energía de tratar con los documentos del año pasado -o siquiera con su artículo de ayer- porque se encuentra trabajando en su siguiente proyecto y no se puede dar el lujo de perder tiempo en la documentación de algo que está en el pasado. También sucede que, generalmente, las organizaciones de la sociedad civil no tienen recursos para archivar la información o no cuentan con expertos para hacer.

Y, por último, los funcionarios del gobierno, también lidian con la sobrecarga de tareas de su rutina cotidiana. Si cumplen con la legislación de acceso a la información –en el caso de aquellos países que cuentan con esta regulación- entonces tienen que, además, satisfacer las demandas de los solicitantes con información actualizada. Es común que los funcionarios se alegren cuando pueden deshacerse de información. Se alegran por cada documento antiguo que pueden transferir a los archivos -en caso que no lo hayan destruido anteriormente. Gestionar archivos es una carga que todos conocemos. ¿Cómo podemos, entonces, solucionar este problema?

Tenemos que conservar la información antigua pero el presente nos urge. Así que simplemente terciarizamos, subcontratamos a alguien para que se ocupe de esta tarea. De modo se terciariza el recuerdo, la conservación de los documentos y la información y se los delega a las instituciones especializadas. Museos, bibliotecas y archivos. Estas son las tres instituciones más conocidas que se ocupan de estas cuestiones. En la mayoría de los casos, hoy en día son instituciones públicas las que protegen la memoria y que preservan los portadores de la memoria: los documentos y cualquier otra forma de información grabada. Hay otras instituciones especializadas en preservar

memoria, como los cementerios. De manera diferente, los parques conmemorativos e incluso las universidades -aunque también crean nueva información- preservan la información. Todos son creados para preservar información y, a veces, también, la ponen a disposición del público. Pero, ¿cuál es la diferencia entre estas instituciones?

Es fácil distinguir museos, bibliotecas y archivos porque los museos generalmente coleccionan objetos, las bibliotecas coleccionan libros y los archivos coleccionan documentos. Sin embargo, éste no es el panorama completo. En los museos también podemos encontrar, por ejemplo, cartas de personas importantes. Y no hablo del Museo Británico que tiene una colección de documentos excelente, realmente impresionante. En algunas bibliotecas podemos encontrar importantes colecciones de manuscritos desde la Edad Media hasta ayer; en algunos archivos, además de los documentos, podemos encontrar también algunos artefactos. En el sitio Web de los Archivos de la Sociedad Abierta se puede ver el mapa actual de Londres. Los archivos de algunos países son muy irregulares y tienen muchas cosas además de los documentos. Por ejemplo, coleccionamos el nemeografías y serigrafías, algunas máquinas primitivas en las cuales las publicaciones prohibidas se proyectan – algo que en ruso se denomina samizdat, que refiere a las publicaciones clandestinas prohibidas por la dictadura. En un sentido amplio uno podría incluir en esta categoría a las emisoras de radio piratas o las páginas de Internet censuradas por China. Dicho esto, hoy y mañana, hablaremos de archivos, registros, repositorios y cosas similares pero hablaremos sobre los cementerios o demás, aunque allí también podemos encontrar hasta los poemas tallados en las lápidas.

Ahora bien, ¿cuál es la diferencia entre un archivo y una biblioteca? Para la mayoría de ustedes, es evidente, pero para el usuario no siempre es evidente y tenemos que pensar en ellos para poder satisfacer sus demandas, y no sólo las de profesionales o académicos, o funcionarios. En una biblioteca cada elemento se explica por sí mismo: tiene un título, un autor, un editor, fecha de publicación, tabla de contenido y referencias. Así que si tomamos un libro en un sistema de estantes abiertos podemos saber perfectamente lo que es; pero si vamos a un archivo y se nos ocurre leer un trozo de papel cualquiera sin saber quien lo creó, cuándo, dónde, en relación con qué, estamos perdidos. Así es que necesitamos a alguien, y ese alguien es el archivista, quien antes de brindarnos el documento lo ha procesado. Y este es el proceso más tedioso y que lleva más tiempo en todos los archivos: el procesamiento. Por supuesto, puedes procesar libros, puedes describir los libros, también puedes configurar los catálogos de las bibliotecas. Pero en los archivos, antes de la creación del catálogo, necesitamos procesar el documento, guardar los documentos juntos, establecer el contexto y así. Esta es una de las diferencias más grandes entre un archivo y una biblioteca.

Sigamos: ¿cuál es la diferencia entre un archivo y centro de documentación? En el tercer sector es común que encontremos centros de documentación ya que están de

moda y resultan muy útiles, pero hay una gran diferencia entre ellos y los archivos. Por ejemplo, una colección de documentos y publicaciones sobre un determinado tema -por ejemplo, la ecología de la región- podría constituir un centro de documentación. Este centro podría ser muy útil para varios propósitos, pero diferiría de un archivo propiamente dicho porque éste se concentraría en preservar la integridad del patrimonio documental de la entidad, una organización o una familia o un individuo en lugar de sólo reunir documentos sobre un tema. Se trata de una lógica diferente.

Y, ¿cuál es la diferencia entre un archivo y Google, digamos, con la información disponible en línea? Para la generación más joven, Google es la fuente más importante para cualquier investigación. Hacer investigación significa contemplar los primeros 10 resultados en una búsqueda de Google. ¿Cuál es la diferencia entre esta búsqueda con la investigación realizada en un archivo? En los archivos se pueden encontrar descripciones estructuradas, mientras que si buscamos información a través de los motores de búsqueda en Internet obtendremos muchos documentos de los que, en realidad, no podremos evaluar su relevancia -aunque hay algunos experimentos sobre la forma de mejorar la pertinencia de nuestras búsquedas. También existe este fenómeno especial que se llama “el filtro burbuja”. ¿Han oído hablar de esto? Les recomiendo que vean un vídeo de TED sobre la charla de Eli Pariser sobre “el filtro burbuja”<sup>132</sup>. “El filtro burbuja” refiere al fenómeno mediante el cual mientras que pensamos que el mundo se está abriendo gracias al acceso a Internet ocurre todo lo contrario: el mundo se está cerrando y enfocando en nosotros. Los motores de búsqueda registran nuestras búsquedas y hábitos. Quieren servirnos y tienden a pensar que si en algún momento buscamos tal contenido, la próxima queremos obtener el mismo resultado. Las búsquedas están hechas a medida de nuestro historial. Una forma de comprobar esto es realizar la misma búsqueda en dos computadoras distintas: si lo hiciéramos obtendríamos diferentes mundos, veríamos un mundo filtrado y no un archivo. Es muy difícil salir de esta burbuja, pero déjenme profundizar. ¿Qué es un archivo?

Natalia Torres ya menciono los problemas que surgen en definir la palabra archivo, así que si hablamos sobre archivos -hoy y mañana- deberíamos saber de lo que estamos hablando. En algunos países, se refiere a todos tipos de documentos, documentos actuales, semi actuales, y documentos no actuales. Por ejemplo, un documento actual es alguno de los que hablaremos hoy en el marco de este proyecto. Un documento actual será semi actual -digamos- en 2 años, cuando el proyecto ya se ha cerrado aunque podamos usarlo para ciertos propósitos, por ejemplo, si tuviéramos que contratar a alguien en algún lugar y hubiera una disputa legal podríamos llegar a necesitar estos documentos. El documento no corriente se refiere a los documentos que guardamos por motivos históricos pero ya no usaremos. En algunos países, el mundo de archi-

---

<sup>132</sup> <http://www.youtube.com/watch?v=B8ofWFx525s>

vos consiste solamente en lo referido a la información actual. Y en otros países, los documentos ya transferidos de su institución de origen a un archivo es lo que llaman archivo, especialmente en Europa.

Para poner orden en este mundo, el Consejo de Europa publicó una recomendación sobre el acceso a los archivos<sup>133</sup>, tal vez algunos de ustedes la conozcan. Quizás ésta haya sido la primera y la única norma internacional a pesar de que es sólo una recomendación sobre el acceso a los archivos. Si los archivos se escriben con a minúscula refiere a la totalidad de los documentos que fueron producidos por una sola organización o a una persona. No se refiere a todos los documentos del mundo sino a la totalidad de los documentos creados por una entidad. Y Archivo escrito con mayúscula A, refiere al organismo que se encarga de la preservación de archivos con a minúscula. Lamentablemente, no se utiliza de manera consecuente, pero si estamos hablando de Archivos como instituciones -como el Archivo del Ministerio- debe ser escrito con mayúscula, no sólo el nombre sino los archivos como tal y los archivos que generalmente denominamos el fondo, que es la unidad básica de los archivos en minúsculas.

El papel de los archivos está cambiando aunque hay algunos elementos permanentes y otros cambiantes. Todo depende nuestra perspectiva y mirada sobre los archivos: algunos subrayarán los elementos permanentes como las funciones de los documentos o los tipos de documentos. Algunos incluso dirán que los inventarios en el Oriente Antiguo tienen las mismas funciones que los modernos papeles de negocios de hoy en día. Pareciera que los archivos son para siempre, que los archivos son eternos, pero hay elementos cambiantes. Las funciones y los tipos de archivos son diferentes, han ido cambiando. Los principales objetivos de los archivos son muy diferentes a los de, digamos, el siglo XIX o XVIII. Los destinatarios están cambiando muy rápidamente. Hoy los archivos deben lidiar con un público que quiere acceder a los documentos o la información contenida en los documentos por vías electrónicas, a través del Internet y las tecnologías también están cambiando. Entonces, ¿qué son más fuertes: las continuidades o los cambios de paradigma? Yo me inclino por los cambios de paradigma porque creo que sufrimos una especie de miopía que nos hace pensar que el pasado es igual al presente, que sostenemos una unidad con él. Pero el cambio de paradigma o la revolución ya están aquí.

Los documentos pueden tener una historia interesante y los archivos también pueden tenerla. Esta historia puede dar cuenta de los cambios que se han producido en casi todos los aspectos de archivado. La propiedad, por ejemplo: ¿quién posee los archivos? ¿Cuál es la función principal de los archivos? ¿Quiénes son los destinatarios? ¿Quiénes son los usuarios del archivo? ¿Quiénes son los profesionales clave en el procesamiento de información? Hoy en día, tal vez son los profesionales de IT; en tiempos antiguos, era el escritor que podía escribir y leer.

<sup>133</sup> [http://www.coe.int/t/dgal/dit/llcd/Tools/Archiving\\_en.asp](http://www.coe.int/t/dgal/dit/llcd/Tools/Archiving_en.asp)



Desde mi punto de vista es posible identificar cuatro paradigmas en la historia de los archivos. El primero de ellos -su nombre quizás sea un poco complicado es el que denomino de derecho o título (*entitlement*). Este paradigma se refiere al período en el que la función principal de los archivos fue demostrar la posesión de títulos. El segundo paradigma surgió a fines del siglo XVIII, vinculado a la revolución francesa, es el que denominamos como el paradigma del archivo nacional. El tercero, surgido tras la Segunda Guerra Mundial -especialmente en los Estados Unidos- es el que llamo el paradigma público. Y, por último, el emergente paradigma global.

Veamos el siguiente gráfico:

| Name of Paradigm        | Primary or new purpose   | Key institution  | Owner       | Users, target audience  | Key technology   | Key professional                | Informational operation                                | Impact, key element                                      | Period                       |
|-------------------------|--|--|-------------|---|--|---------------------------------|--|--|------------------------------|
| Entitlement-attestation | proving titles, properties, power, origin                      | private archives   | the Creator | the ruler/owner (and his officers)                                | writing  | writer                          | recording + coding, storing                            | secrecy  | 3000 BC-                     |
| National                | preserving collective memory, promoting historical scholarship | public archives  | the State   | the State, historians   | catalogues, meta-information, publication of sources                           | scholar, politician, bureaucrat | storing + processing                                   | document concentration, structuring                      | 18th c. (French Revolution)- |
| Public                  | openness, serving the public                                   | public-access archives (public archives and open private archives) | the Public  | the State, historians, learned or concerned public (genealogists) | user-friendly finding aids, inter-archival cross-references, outreach programs | archivist                       | storing + processing + making accessible               | public reading rooms, services                           | WW2-                         |
| Global                  | global access  | service providers  | "free"      | internet users, laymen  | computer, internet   | IT professional                 | storing + processing + making accessible + multiplying | archiving "everything", digitizing, preserving "forever" | 2000?-                       |

Ivan Szekely, UP Buenos Aires, 08.10.2013

En el gráfico podemos los cuatro paradigmas en las filas y sus los elementos más importantes en las diferentes columnas. Por ejemplo, en el primer paradigma, observamos que su objetivo primario era dar cuenta de los títulos, propiedades, demostrar el poder u origen que los poseía. La institución clave era el archivo privado; no había archivos públicos. El dueño del archivo era su creador quien era a su vez su organizador y los usuarios o el público objetivo no eran nada más que el propio dueño o sus oficiales. La tecnología clave era la escritura; el profesional clave, un escritor. Codificación y almacenamiento. El almacenamiento es la función básica de los archivos –aún hoy lo es. El impacto de todo esto era una confidencialidad muy fuerte y, por supuesto, había algunos problemas que no se encuentran en el cuadro, por ejemplo: la vulnerabilidad de los archivos. Era muy fácil quemar los archivos y borrar para siempre la memoria de una comunidad.

En el paradigma de archivo nacional, los estados-nación inventaron un nuevo rol de los archivos: el de la conservación de la memoria colectiva. Esta innovación promovió el estudio histórico. En el paradigma de los archivos públicos, el dueño es el estado: archivos públicos, archivos nacionales. En las democracias modernas el dueño de los archivos siempre es el estado. En relación a las tecnologías, comienzan a aparecer algunos catálogos de meta-información. Este es un período donde se reorganizan los documentos y se producen reestructuraciones y en donde surgen algunos problemas como cómo reorganizar documentos con orígenes diferentes.

El paradigma de archivos públicos tiene como propósito principal la apertura, la satisfacción de la demanda del público. Es un paradigma que emerge con las salas de lectura pública abiertas y con usuarios invadiendo los archivos. Es una época en la que surgen exposiciones y en donde emerge el archivista como profesional clave.

El paradigma global es algo nuevo. Algunas personas dicen que el objetivo principal es el acceso global. La institución clave no es el archivo público ni el privado sino los proveedores de servicios que funcionan como mediadores entre nosotros como usuarios y nosotros como archivistas. Alguno podría pensar que no hay dueños: que es gratis porque está en Internet e Internet es gratis. Se cree que Internet es un servicio público y no es el caso pero esto es el concepto de los usuarios. En este paradigma la tecnología clave es la computadora e Internet; el profesional de IT es la persona clave.

Algunos pensarán que ya vivimos en el paradigma global pero eso no es correcto. Estamos viviendo en el límite del paradigma del archivo público y sería fantástico si hubiéramos cumplido con todas sus funciones antes de avanzar hacia el nuevo paradigma. En el límite de los paradigmas público y global, hay algunas características bien conocidas que estoy seguro que ustedes conocen mucho mejor que yo: hay cierta convergencia de los registros y archivos. Tenemos que convivir con documentos en formato papel, con documentos electrónicos y otros que han sido digitalizados. Los documentos electrónicos son los “nacidos” como electrónicos: correos electrónicos o

documentos creados en forma electrónica; y los documentos digitalizados son documentos basados en papel, que podemos escanear o digitalizar o fotografiar y convertir.

Debemos tratar con usuarios que no están familiarizados con la terminología archivística y a quienes les inquieta utilizar motores de búsqueda complejos. Lo que quieren es acceso remoto: quieren tener acceso a los archivos desde sus habitaciones y nosotros, de alguna manera, debemos lidiar con una demanda. Hay una convergencia entre las leyes de archivos y las leyes de acceso a la información – aunque tal vez no sea aún demasiado fuerte. Pero hay cierta coincidencia y debemos presionar para que esta convergencia se consolide. Hay un cambio de enfoque: de uno centrado en documentos con una orientación jurídica al enfoque centrado en los datos. Para dar un ejemplo: en las leyes el secreto es una excepción porque aceptamos que la regla general es la apertura, que la información es pública y pertenece a los ciudadanos. El secreto es una excepción que también es parte de la esfera de la información pública pero cuyo acceso está restringido por motivos legales para un tiempo limitado, pero que inmediatamente regresará a disposición del público si expira el plazo o si una organización civil como el National Security Archives puede rescatarla de las manos de los servicios secretos -por motivos legales por supuesto. El tema de la reserva o la confidencialidad no versa sobre el documento sino sobre la información registrada en el documento. A pesar de que el sello se pone sobre todo el documento -hablamos de documentos en formato papel- podría parecer que el documento es en sí clasificado: sin embargo, solo la información dentro del documento que ha sido reservada lo es. En algunos países la legislación permite brindar acceso parcial -lo cual es muy útil a veces- lo que obliga a la organización en posesión del documento a separar las partes que contienen el verdadero objeto de secreto y liberar el resto. Los archivistas detestan esta disposición porque, en primer lugar, es trabajo para ellos; y, en segundo lugar, implica responsabilidad. ¿Qué pasa si no pueden separar suficientemente bien los secretos legítimos y el resto? Existe una diferencia entre cómo una organización preserva o higieniza el documento, y de cómo puede proporcionar acceso a la información secreta. Pero el secreto debe basarse en los datos o la información y no en el documento. Lo que ocurre es que los documentos a veces son tan extensos que resulta más fácil sellarlos como clasificados para no tener que ocuparse de ellos.

En general, existen dos tipos de información que se conservan en los archivos. Por un lado, los datos de carácter personal (sobre este punto debo decir que estoy siguiendo el enfoque europeo, algo que les recomiendo ya que poco a poco empieza a ser el estándar mundial). Datos personales se refiere a cualquier tipo de información grabada que puede estar relacionada con la vida de un individuo. Así, consideramos personal no sólo lo íntimo o de carácter sensible. Cualquier tipo de información vinculada a una persona, un término neutro. Por ejemplo, Buenos Aires no es pro-

piamente una información personal pero si mi lugar actual de alojamiento es Buenos Aires, Buenos Aires es mi información personal. Pero si yo no soy identificado, solo se lo relaciona a mi nombre, Iván, pero ¿qué clase de Iván? ¿Iván el terrible? Para que un dato sea personal alguien debe ser identificado y necesitamos establecer una conexión entre los datos y la persona. Sólo entonces un dato se convierte en un dato personal. En América Latina, hay regulación de habeas data -que implica un nivel de reconocimiento de los derechos sobre los datos personales muy alto; en Europa hablamos de autodeterminación informativa; mientras que en otros países nos referimos a regímenes de protección de datos personales.

Hay datos que son formalmente personales porque se pueden asociar a una persona y que como una regla general se encuentra abierta al público. Es el caso de los datos relacionados a la actividad pública de los funcionarios públicos. No su vida privada, pero lo que hacen en su capacidad oficial son datos personales sujetos a la apertura. Por supuesto, hay algunas excepciones. En teoría, qué datos se encuentran a disposición del público es algo que se establece en distintas legislaciones, no sólo a través de las leyes de Acceso a la Información y sus reglamentaciones, sino también las legislaciones del secreto o las regulaciones de los medios de comunicación. A su vez, éstas se superponen con otras legislaciones como las eFOIAs, que regulan el acceso electrónico a la información por las que algunos países se encuentran obligados a publicar información de manera proactiva.

Me gustaría decir unas palabras acerca de los archivos y la gestión de documentos y sobre los archivistas y los encargados de la gestión documental. Hay una convergencia específica entre las dos profesiones. Mientras que los archivistas están lidiando con información vieja, los que se ocupan de la gestión cotidiana de la información trabajan con la información actual en la agencia de origen del documento. Tienen diferentes tradiciones, incluso otro idioma, formación, asociaciones profesionales, especialmente en los Estados Unidos. No se mezclan. Tienen diferentes necesidades y habilidades; consumen diferente tipo de literatura, se mueven en distintos foros especializados. Si vamos a una biblioteca y observamos las revistas especializadas en gestión documental y las archivísticas notaremos que son bastante diferentes y tienen distintos enfoques científicos. Además, desafortunadamente la regulación es diferente para los dos. ¿La gran pregunta es: pueden converger las dos profesiones? Porque todo parece impulsarlos a que lo hagan. La tecnología, el ritmo de vida. Creo que la convergencia es posible hasta cierto punto, pero no creo que las dos tradiciones vayan a fusionarse. Debo confesar que a veces es muy útil que una profesión tenga una tradición razón por la que no creo que haya que abolirlas. Quizás la solución es buscar la convergencia de las dos profesiones en el ámbito de las políticas. En el nivel de accesibilidad, por ejemplo, que es nuestro principal tema durante estos dos días.

Hoy en día existe una brecha muy peligrosa entre los responsables de registros y



Por ejemplo, se puede ver que en una parte de Europa -la parte verde: no hay período de veda general, pero, por supuesto, no quiere decir que todo está abierto desde el primer momento sino que lo resuelven de otra manera. En lila encontramos a los países cuyo período de veda general es de treinta años y la máxima es cien años. En algunos países de Europa -y estoy seguro de que es así en América Latina- la regulación del acceso a la información no es uniforme. Es comprensible, cada uno tiene su propia reglamentación, de modo que si un investigador tiene acceso a un documento en un archivo en un cantón de Suiza, puede ocurrir que no tenga acceso al mismo documento en otro archivo en otro país. La vida del investigador no es sencilla.

Y por último unas palabras sobre los desafíos de la sociedad de la información que estamos viviendo hoy en día. En primer lugar, hay promesas brillantes, promesas que nos trae la tecnología de la información, las nuevas y emergentes. Por favor, no mezclen los dos. Todos tenemos nueva tecnología aquí, en sus bolsillos o en la mesa. Otra cosa es la tecnología que no está todavía aquí pero que puedes apostar que estará aquí en unos pocos años porque vemos cómo se están desarrollando. Entre las dos nos prometen que toda la información se almacenará para la eternidad y será accesible en cualquier lugar y en cualquier momento. Se imaginan que la información dará la vuelta al mundo como una especie de utilidad pública invisible. Lo que necesitamos es sólo aprovechar esto.

¿Si toda la información será accesible, se almacenará? ¿Necesitaremos archivos o instituciones de archivo? Mi respuesta es que sí aunque algunos teóricos posmodernos dicen que no. La vida entera está en un archivo, cada uno de nosotros somos archivistas de nuestra propia vida y los archivos como instituciones son sólo un mero estado de transición de la historia de la humanidad. No sé qué de todo esto es cierto pero hay teorías interesantes.

Otro desafío: conservaremos todo o seleccionaremos -y a veces destruiremos- documentos e información? Selección y destrucción de documentos se denomina evaluación en la terminología archivística. Pero tenemos más y más información y documentos y si nos fijamos en el desarrollo ciencia o teoría del archivado podremos conocer algunas respuestas a los desafíos que genera el creciente número de documentos. Schollenburg, Jenkinson, teóricos posmodernos, todos tratan de manejar una gran cantidad de documentos y responder a la pregunta: ¿cómo podemos lidiar con esto? Porque si seleccionamos, debe haber una evaluación ética y prudente, con responsabilidad. No es fácil conceptualizar las necesidades de los futuros investigadores y usuarios, con responsabilidad, teniendo en cuenta los recursos y conocimientos. Algunos de ustedes ya han tomado algunas fotografías en esta habitación y todos tomaremos muchas fotos más durante estos días en Buenos Aires. Pero difícilmente tengamos tiempo para seleccionar las fotos buenas. Así que mantendremos miles de malas pensando que tendremos tiempo para seleccionar. Pero nunca tendré tiempo para seleccionar, así que lo guardo todo. Puedo confiar en que una tecnología futura me ayudará a seleccionar las buenas fotos, distinguirlas de las malas, pero eso seguramente sea costoso, un desperdicio de

tiempo. Y como el almacenamiento de información es tan barato la tentación es quedarse con todo. ¿Pero si guardamos todo, si conservamos todo, cómo podremos procesarlo y describirlo? Es imposible, incluso en el caso de los archivos.

Lo más importante es no destruir la información de valor permanente pero no es fácil distinguir qué tipo de información es de valor permanente y cuál no lo es. A veces, algunas organizaciones terminan destruyendo información cuya eliminación puede tener un efecto negativo sobre el funcionamiento organizacional en el futuro. Por lo tanto, si elegimos mantener todo, incluso los borradores malos de las cartas, hay que tener cuidado en no destruir información de valor permanente. Pero, ¿cómo se puede procesar y describir todo?

La nueva promesa es: terciarizar de nuevo. En primer lugar, externalizamos el proceso básico de conservación y transformación y distribución de información en instituciones especializadas. Ahora, las instituciones especializadas quieren terciarizar esta tarea porque es inmenso para el público en general. Se ha puesto de moda la palabra “etiquetar”. Etiquetar es lo que hacemos en Facebook y en otras redes sociales. Etiquetar, describir y comentar. Etiquetar es muy atractivo porque externaliza la carga de trabajo e involucra a sus usuarios. Pero surgen algunas preguntas importantes: ¿cómo se puede motivar a los usuarios para que etiqueten, describan, carguen, comenten y trabajen para nosotros? ¿Y si lo hicieran, cómo se puede controlar la calidad? Nunca será igual al trabajo de un archivista incluso aunque éste se demorara en hacerlo. La marcación puede ser muy útil pero nunca puede sustituir totalmente el procesamiento y la creación de ayudas de búsqueda. Sin embargo, el uso de la marcación puede externalizar esta carga de trabajo y además agregar valor. Puede generar un valor agregado pero difícilmente solucione el conjunto de problemas.

Otro dilema conocido: ¿tenemos que digitalizarlo todo? Los sitios de almacenamiento son muy atractivos y muy baratos. Pero, en mi opinión, digitalizar todos los archivos en formato papel sería una pérdida de tiempo y energía. Recomendaría, en cambio, definir prioridades y digitalizar las cosas más importantes que pueden ser importantes para el archivo, para los usuarios, para la sociedad civil. Luego se puede digitalizar según la demanda. Si los usuarios demandan algo que todavía no se ha digitalizado, digitalícelo. También se puede usar sistemas entre archivos: si un documento se puede encontrar ya digitalizado en otra parte se puede intentar cooperar con quien lo ha hecho. Siga el interés del investigador. Y por favor, no crea que la digitalización solucionara todos los problemas. La digitalización solucionará algunos pero creará inmediatamente otras clases de problemas, como toda tecnología de la información.

El optimismo técnico y la cosmovisión del personal de IT los hacen tener absoluta confianza en la tecnología. Creen que la tecnología solucionará problemas sociales y humanos. Sin embargo, solucionará ciertos problemas e inmediatamente creará otros. Uno de los problemas en el mundo de archivo es, por ejemplo, el almacenamiento permanente o a largo plazo. ¿Cómo podemos conservar mañana los documentos di-



gital de hoy? Porque mañana tendremos que conservar el documento de ayer y de hoy, y así sucesivamente. Es un proceso acumulativo y, por supuesto, debe emigrar o debe encontrar algunas soluciones de guardado, no sólo la información sino también el contenido sin alterarlo o al menos estar consciente de los cambios que se pudieran producir. Bien, lo mismo encontramos aquí: ¿pondremos todos los documentos en línea? ¿tendremos que postear todo? Esa es la pregunta, la hermana de la primera. Mis sugerencias son muy similares: definir las prioridades y comenzar con los documentos importantes. Entonces, si la demanda de acceso remoto crece, considera la demanda para avanzar en la publicación de los documentos, ya sea uno por uno o por grupo. Es muy importante no inundar los sitios con documentos no importantes. También se puede utilizar sistemas entre archivo. Hay algunos que ya están funcionando y por lo que podemos tener acceso a otros archivos de modo de evitar la duplicación de esfuerzos. Y de nuevo: siga el interés de los investigadores.

Nuestra necesidad en el presente y en el futuro es contar con políticas y reglamentos armonizados. Estas normas y tradiciones normativas se han desarrollado en diferentes líneas históricas. Debemos entender que ahora estamos en el nivel en que podemos armonizar mucho más fuerte que antes la gestión de los documentos y los archivos. Necesitamos datos normalizados y armonizados. Por supuesto, la estrategia también debe ser coordinada y existe la necesidad de diálogo entre las fuentes de información, los organismos de procedencia, los responsables de los registros y los archivistas.

¿Cuál es el papel de los académicos en este proceso? Deben trabajar en soluciones y conceptos jurídicos. Ese debería ser su papel. También deben trabajar fuera de las normas comunes de procesamiento de la información. Pero eso es otra profesión. Asimismo, deben desarrollar estrategias estandarizadas para IT que necesita desarrollar un marco teórico común para la gestión de registros y el archivado. Hay algunas iniciativas pero aún faltan teorías integrales.

El papel del tercer sector. Sé que muchos de ustedes pertenecen al tercer sector -debo decir que estoy muy impresionado por la composición de la audiencia no sólo en términos de países, sino también en cuanto a la gama de las organizaciones que están representadas aquí. El tercer sector debería funcionar como moderador o intermediario entre los usuarios y las fuentes de información porque puede levantar la voz. Pueden hacer que las voces de los usuarios se oigan. También podrían reforzar la demanda de información pública, algo que a veces no es evidente para los archivos, la gestión documental o para los organismos de procedencia. También puede proporcionar feedback de los usuarios ya que son también usuarios de archivos u otras fuentes de información. Y por favor: no se olviden de documentar sus propias actividades para futuros archivistas.

Esta fue la parte formal de la presentación, estoy abierto a comentarios, sugerencias y preguntas. Muchas gracias.





# Capítulo siete

## Archivos y Derecho de Acceso a la Información Pública: una perspectiva internacional<sup>134</sup>

Por Perrine Canavaggio<sup>135</sup>

Antes que nada, quisiera agradecer a los organizadores por haberme invitado a analizar la relación fundamental que existe entre los archivos y el acceso a la información pública. Los archivistas conocen esta relación y han lidiado con ella desde hace tiempo. Lo que resta aún es convencer a los poderes públicos de la importancia de adoptar políticas que armonicen ambos mundos. Afortunadamente, las cosas están comenzando a cambiar con la implementación de las leyes de acceso a la información pública.

La adopción de una buena ley sobre el derecho de acceso es el primer paso. Este primer paso sea quizás el más fácil y no resulta suficiente. La implementación de las leyes es un proceso complejo. El ejercicio efectivo de un derecho requiere una serie de condiciones, y supone una revolución en el pensamiento y en los métodos de trabajo de administraciones, acostumbradas a trabajar sin rendición de cuentas.

Entre estas condiciones, está la buena calidad de la gestión documental y la dis-

---

<sup>134</sup> Presentación preparada para el taller internacional "Acceso a la información y archivos: hacia una nueva comunidad epistémica" desarrollado el 8 y 9 de octubre de 2013 en la Facultad de Derecho de la Universidad de Palermo. Ciudad de Buenos Aires.

<sup>135</sup> Conservadora general honorario del patrimonio. Fue secretaria general adjunta del Consejo internacional de Archivos (ICA) entre 2002 y 2009 y secretaria de la Conferencia Internacional de la Mesa Redonda de Archivos (CITRA), entre 2001 y 2008. En el seno del ICA fue responsable del grupo de trabajo Archivos y derechos humanos del ICA, entre 2003 y 2008, y sigue siendo miembro del grupo. Directora del Archivo de la Presidencia de la República entre 1974 y 1994, fue adjunta al Director de los Archivos de Francia en 1995-1996. Ha publicado varios artículos sobre los archivos políticos (archivos presidenciales, gabinetes ministeriales, partidos políticos) publicados desde 1980 en la Gazette des Archives, la Revue administrative, Comma (revista del Consejo internacional de Archivos), así como en revistas archivísticas extranjeras. Es autora, en colaboración con Alexandra Balafrej, de un estudio comparativo sobre el derecho de acceso a la información pública en el mundo: *Vers un droit d'accès à l'information publique au Maroc, UNESCO, CMF MENA et Transparency Maroc*, 2011. Acaba de actualizar este estudio que la UNESCO va a publicar en las semanas que vienen con el siguiente título : *Les avancées récentes du droit d'accès à l'information publique dans le monde. Etude comparative des normes et meilleures pratiques*.

ponibilidad de los documentos. En esta presentación veremos por qué y presentaré las experiencias más interesantes desde este punto de vista. No las conozco todas y espero descubrir otras gracias a ustedes.

## **Recordatorio del contexto**

El acceso a los archivos es un componente del derecho de acceso a la información y ha sido reconocido antes de éste. Dos generaciones de leyes se sucedieron: las primeras leyes abrieron el acceso a los archivos públicos para la búsqueda histórica en el curso del siglo XIX, con plazos más o menos largos según las categorías de documentos. Hoy estos plazos se encuentran establecidos alrededor de los 20 a 30 años, con plazos superiores para proteger los intereses del Estado y la vida privada, y tienden a reducirse bajo el efecto de las leyes de acceso a la información.

Todos los países tienen un organismo encargado de la conservación de sus archivos históricos. El último en crear uno fue Marruecos, en 2007. El campo de intervención de estos Archivos nacionales es más o menos amplio según los países. Estos organismos se involucran cada vez más activamente en el control de la producción documental de las administraciones para identificar -lo antes posible- los documentos de interés histórico, sin esperar pasivamente la transferencia de los expedientes que han perdido su utilidad para la conducta de los asuntos en curso.

Los trastornos geopolíticos de los años 1980-90 y el fin de un buen número de regímenes autoritarios en el mundo destacaron la importancia capital de los archivos para la lucha contra la impunidad y para la reconstrucción del estado de derecho. Como resultado de estas transformaciones, se han registrado diversos avances regulatorios.

En primer lugar, encontramos la acción del Consejo de Europa que reconoció en 2000 que “el acceso a los archivos públicos constituía un derecho”, en la Recomendación sobre la política europea en materia de acceso a los archivos. El Consejo de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas y el Alto Comisionado de Derechos Humanos reconocieron los Principios Joinet-Orentlicher que subrayan la importancia de los archivos para el derecho a la verdad, a la justicia y a la reparación. Por su parte, el Consejo adoptó en 2012 una resolución que anima los Estados que no lo hicieron a implementar una política en materia de archivos y a adoptar una ley sobre la gestión de los archivos públicos<sup>136</sup>.

La Declaración Universal sobre los archivos, aprobada por UNESCO en 2011, reconoce el rol superior que desempeñan los archivos en la transparencia administrativa y la responsabilidad democrática. Por su lado, el Consejo Internacional de los

---

<sup>136</sup> <http://www.derechos.org/nizkor/impu/principles.html>

Archivos (ICA), que tiene como misión facilitar el acceso a los archivos, adoptó en 2012 los Principios de acceso a los archivos para permitirles a las instituciones evaluar sus políticas y sus prácticas en materia de acceso.

La segunda generación de leyes concierne el derecho de acceso a la información. Ustedes conocen la explosión de hace 10 años y saben que hoy son 95 los países que adoptaron leyes de este tipo.

Por su parte, el Consejo de Europa abrió en 2009 a la firma a sus 48 Estados miembros el Convenio sobre el acceso a los documentos públicos, que es el primer instrumento jurídico internacional que lidera en la materia.

El derecho de acceso a la información fue ampliado recientemente con la emergencia de la promoción de “Open data” (datos abiertos), una política que apunta no sólo a la apertura sino también a la reutilización de los documentos del sector público a fines diferentes de aquello por quienes han sido concebidas originalmente.

En numerosos países, dos leyes distintas coexisten: las leyes de acceso no siempre están bien coordinadas con las leyes sobre los archivos. Su armonización constituye una prioridad: la terminología empleada debe ser la misma para clasificar los documentos y para describir las categorías relevantes al campo de excepciones, con el fin de evitar las contradicciones y facilitar el trabajo de los funcionarios cargados de aplicarla.

### **La buena gestión de los documentos y de los datos es una de las condiciones para el ejercicio del derecho de acceso a la información**

En términos generales, una gestión deficiente es fuente de opacidad y contribuye a mantener la corrupción. Esta realidad fue denunciada desde hace tiempo. Así, por ejemplo, el informe anual de Transparency International de 2003 dedicado a analizar al derecho de acceso a la información insistía en la necesidad contar con una gestión sistemática de los archivos y de concederle al jefe de los archivos una protección constitucional, “dado que su rol es sumamente vital en garantizar tanto la rendición de cuentas como el acceso público<sup>137</sup>.”

Del lado de los archivistas, los efectos sobre la corrupción de una mala gestión de los documentos han sido descritos y evaluados por un estudio realizado por el Archivo General de la Nación de Colombia en 2006<sup>138</sup>.

Ahora bien, las leyes de acceso a la información imponen nuevas obligaciones a las administraciones que destacan la necesidad de una buena gestión de la información.

---

<sup>137</sup> Global Corruption Report 2003- Access to Information, página 21: [http://www.transparency.org/publications/gcr/gcr\\_2003](http://www.transparency.org/publications/gcr/gcr_2003).

<sup>138</sup> *Archivos desorganizados* fuente de corrupción administrativa, Sara González Hernández compiladora, Archivo General de la Nación de Colombia, 2006, Bogotá.

## Las nuevas obligaciones de la administración:

- Publicar de manera pro-activa la información vinculada a sus actividades y su financiamiento y mantenerla al día.
- Permitir que los solicitantes identifiquen los documentos fácilmente<sup>139</sup>.
- Responder rápidamente a las peticiones. Los plazos de respuesta impuestos por las leyes son cortos en efecto, del orden de 14 días laborables en Europa, y menos en ciertos países<sup>140</sup>.
- Proteger la confidencialidad y la integridad de documentos sensibles.
- Proporcionar datos auténticos y fiables que puedan ser reutilizados.

Para responder a estas obligaciones, los funcionarios deben saber si el documento existe, localizarlo fácilmente y proveerlo. Esto supone un conocimiento y una maestría en la gestión documental. Realizar estas tareas se enfrenta frecuentemente a muchos obstáculos porque las administraciones consideran que la gestión de los archivos es una tarea secundaria, desconocen la información que poseen, ni asignan los recursos humanos o financieros necesarios. Este déficit trae aparejado una serie de riesgos como la destrucción descontrolada o la pérdida de documentos. Ocurre también que ciertos funcionarios consideran que los expedientes les pertenecen y los destruyen o se los llevan con ellos al fin de sus funciones. Como resultado de estas situaciones, muchas peticiones de información no se responden porque el documento es imposible de encontrar.

Además, cada vez son más los documentos generados en formato electrónico. En un medio ambiente tecnológico en mudanza constante, debe contemplarse la utilización de programas de transferencia periódica para asegurar la perennidad de los documentos. Estos procedimientos deben ser organizados desde la creación de los documentos y desde la concepción de las aplicaciones. Por su parte, la posibilidad de reutilización de los datos implica que su cualidad y su integridad serán garantizadas y que los conjuntos de datos reutilizables conservarán sus elementos de contextualización y de descripción para permitir su inteligibilidad. Por todas estas razones, es esencial definir y aplicar reglas de gestión y de archivo de los documentos.

Los Archivos nacionales elaboran desde hace tiempo, en colaboración con las administraciones, planos de clasificación y calendarios de conservación para facilitar la administración de sus documentos. Estos cuadros identifican las diferentes series de

---

<sup>139</sup> Es recomendable tener un registro en línea que de la lista de documentos en posesión y no solamente los productos. En Suecia y Estados Unidos la ley obliga a las administraciones a tener un registro que este al día con todos los documentos productos y recibidos.

<sup>140</sup> Sin demora en Finlandia, tan rápidamente como sea posible en Suecia donde la petición es prioritaria con relación a otras tareas. Por término medio 14 días laborables en Europa, 20 días a USA y México. En 48 h si la vida o la libertad de una persona está en riesgo.

documentos producidos por cada unidad administrativa y determinan su duración de utilidad administrativa y su destino final.

Los Archivos recomiendan también la utilización de las normas profesionales existentes como marco de operaciones. La principal es la norma ISO 15489<sup>141</sup> sobre records management de empresas que permite ordenar el ciclo vital de los documentos, desde su creación hasta su selección para conservación o eliminación, cualquiera sea el soporte utilizado. Esta norma establece procedimientos de control para garantizar la integridad y la autenticidad de los documentos y de los datos a largo plazo, asegurando la trazabilidad de todas las intervenciones que los afecten. El organismo puede entonces disponer en cualquier momento del documento el que necesita para sus actividades o para responder a las exigencias legales. La introducción de estas prácticas en la administración implica la definición de una política global de gestión y archivo, que apunte a generar un control, sostenimiento y evaluación al nivel más alto de la jerarquía. Esto implica también la asignación de personal competente y la capacitación de funcionarios en estos temas.

## **2.2 Los estudios comparativos que se refieren a la ejecución de las leyes de acceso a la información subrayan la importancia del buen mantenimiento de los archivos para la aplicación de la ley.**

El estudio realizado en 2007 por Laura Neuman y Richard Calland para el Centro Carter sobre los retos de la aplicación de la ley daba cuenta de la necesidad de contar con un buen sistema de archivos para implementar de manera eficiente la ley<sup>142</sup>. Por su parte, el Banco Mundial lanzó recientemente un programa de investigación sobre la aplicación de las leyes de acceso a la información. El estudio analiza ocho países de distintas regiones del mundo<sup>143</sup> de los que extrae las principales lecciones. El informe analiza cómo se aplicó la ley y su eficacia y describe los posibles factores de que pueden haber incidido en su éxito o fracaso<sup>144</sup>. La gestión de documentos es uno de esos factores y tiene dedicado un sub-capítulo. De acuerdo al estudio, el mal mantenimiento de registros y la falta de personal calificado en el campo de archivo han impedido la tramitación de las solicitudes de acceso en los países estudiados, en particular, la India, México, Perú, Rumania.

Por último, vale la pena destacar que en la última conferencia de Comisionados de la Información realizada en septiembre se alertó sobre la falta de gestión de documentos electrónicos.

---

<sup>141</sup> [http://eprints.rclis.org/12263/1/Alonso\\_Garcia\\_Lloveras\\_-\\_La\\_norma\\_ISO\\_15489.pdf](http://eprints.rclis.org/12263/1/Alonso_Garcia_Lloveras_-_La_norma_ISO_15489.pdf)

<sup>142</sup> Neuman (Laura) and Calland (Richard), Making the Access to Information Law Work. The Challenges of Implementation, 2007.

<sup>143</sup> Albania, India, México, Moldava, Uganda, Perú, Rumania y el Reino Unido.

<sup>144</sup> Anupama Dokeniya, Implementing Right to Information: Lessons from Experience, World Bank, 2013.

*Las leyes modelo y ciertas leyes recientes incluyen disposiciones sobre la gestión de los documentos*

Las medidas que hay que tomar dependen del ámbito de la reglamentación pero es importante que la ley mencione claramente los objetivos e incluya principios de gestión y archivo de los documentos.

El Convenio del Consejo de Europa posee un artículo sobre la obligación de administrar los documentos y precisa las modalidades de esta gestión<sup>145</sup>. La ley modelo de acceso a la información de la OEA del 2010 es más precisa y dedica un párrafo a la gestión de los documentos<sup>146</sup>. La guía de implementación que acompaña la ley le dedica un capítulo a la adopción de una política de gestión eficaz de la información y a las ventajas que resultan de eso. La ley modelo de acceso a la información adoptado en marzo de 2013 por la Comisión Africana también contiene un artículo sobre este punto.

*Ciertos países fueron más lejos y se propusieron reformar las prácticas de gestión y publicación de los documentos.*

México es un caso ejemplar. Es el único donde la obligación de preservar los documentos en archivos administrativos actualizados en todos los niveles (federales, estatales y locales) se incluye en la Constitución (artículo 6). La ley federal de transparencia de 2002<sup>147</sup> estableció entre sus objetivos el mejoramiento de la gestión de los documentos. Le encarga al Archivo General de la Nación (AGN) la elaboración en coordinación con el Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI) - el organismo cargado de la aplicación de la ley - los criterios de clasificación de los documentos administrativos así como la organización de los archivos de los servicios, conforme a las normas internacionales<sup>148</sup>.

La necesidad de disponer de información completa y disponible fue una preocupación de la administración federal desde el voto de la ley. El IFAI publicó en 2004 de manera conjunta con el AGN una serie de principios directivos para la organización y la conservación de los archivos de los servicios de la administración federal<sup>149</sup>.

---

<sup>145</sup> Su artículo 9 precisa las modalidades que permitirán ejercer y obligaran a los estados participantes c: administrar eficazmente sus documentos para hacerlos fácilmente accesibles; y d: seguir procedimientos claros y establecidos para la conservación y la destrucción de sus documentos.

<sup>146</sup> El párrafo 33 precisa que "(el organismo responsable de los archivos) debe crear, en coordinación con el Comisario a la información, un sistema de gestión de documentos que sería obligatorio para todas las autoridades públicas.

<sup>147</sup> Artículo 4.

<sup>148</sup> Artículo 32.

<sup>149</sup> Lineamientos Generales para la organización y conservación de los archivos de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, <http://inicio.ifai.org.mx/Lineamientos/200204.pdf>.

Estos principios han sido completados en 2011 por una serie de cinco guías técnico-metodológicas que analizan las diferentes fases de la gestión de los documentos<sup>150</sup>.

El Reino Unido también es un caso ejemplar. El Public Records Act enunciaba las responsabilidades de las administraciones en materia de gestión de sus archivos y las sometía al control de los Archivos nacionales. Existía una tradición de records management, pero su cualidad era variable según las administraciones. El voto de la ley de acceso fue la ocasión de sistematizarlo y los Archivos nacionales han sido asociados de cerca con su elaboración.

El *Freedom of Information Act* del 2000 se aplica a la vez a los documentos corrientes (records) y a los archivos históricos (archives). Allí se menciona explícitamente la necesidad de implementar políticas de records management y su sección 46 prevé la elaboración de un código de prácticas sobre records management. El Comisionado de información está encargado de velar por su aplicación.

El código de prácticas, elaborado por los Archivos nacionales, ha sido presentado al Parlamento. Allí se subraya la importancia y beneficios de la política de records management y enumera los riesgos que derivan de su ausencia<sup>151</sup>. Da lista también de los elementos claves para establecer una política de records management: su reconocimiento como una función central de los organismos públicos, la identificación de la información y de los documentos como activos de los organismos cuya pérdida puede provocar una interrupción de sus actividades; las medidas a nivel organizacional que hay que tomar para sostenerlo; y su inclusión en el marco general de la gestión de los riesgos.

El código trata también de la evaluación de los documentos para su selección eventual como archivos definitivos, y de la transferencia de los archivos de interés histórico de los Archivos nacionales. Los Archivos nacionales trabajan para difundir su conocimiento y aplicación en colaboración con el Comisionado de Información<sup>152</sup>.

Los Archivos nacionales elaboraron modelos de planes de acción para ayudar a las autoridades centrales y locales a aplicar el Código y publicaron una serie de guías prácticas que permiten a los organismos administrar sus documentos, tanto tradiciona-

---

<sup>150</sup> Gestión de Documentos y Administración de Archivos: Cuadernos Metodológicos, [http://inicio.ifai.org.mx/\\_catalogs/masterpage/Publicaciones.aspx](http://inicio.ifai.org.mx/_catalogs/masterpage/Publicaciones.aspx).

<sup>151</sup> La introducción indica que "La legislación sobre la libertad de información es sólo tan buena como la calidad de los documentos y demás información a la que proporciona acceso. Tales derechos son de poca utilidad si no son fiables los documentos (records) creados en el primer lugar, si no se les puede encontrar cuando se necesita o si los mecanismos para su posterior destrucción o el traslado a un servicio de archivos son insuficientes." Para el propósito de este Código, "records" se definen como en la británica correspondiente Standard13, a significar, "información creada, recibida y mantenida como evidencia e información por una organización o persona, en cumplimiento de las obligaciones legales o en la operación del negocio".

<sup>152</sup> Este código, elaborado por los AN, ha sido publicado por el ministro de la Justicia en 2002 y revisado en 2009 para añadir consejos sobre la gestión de los documentos electrónicos. Una presentación de su génesis y sus elementos claves ha sido publicada por la revista de Society of Archivists.



les como electrónicos, y un manual de evaluación para ayudarles a apreciar la conformidad de su sistema de records management con el sugerido por el código. Las guías contribuyen también a la organización de sesiones de capacitación en estos temas.

El Comisionado de Información puede evaluar las prácticas de los organismos y hacer recomendaciones para una mejor adecuación al código aunque no tiene capacidad de obligarlos. Luego, puede informar al Parlamento qué organismos no se adecuan.

En Estados Unidos, la situación ha sido diferente. El Federal Records Act fijó las obligaciones de las agencias en materia de records management y le dio el control a la National Archives & Records Administration (NARA). Aquí existe una tradición de records management y agencias de la administración federal que trabajan en colaboración con NARA reciben asistencia y directrices para ayudarles a administrar sus archivos corrientes.

El Presidente Obama, que consideró la transparencia una prioridad de su mandato, firmó en 2011 un memorando sobre la gestión de los documentos administrativos que afirma que un buen records management es la base para una administración abierta<sup>153</sup>. Una directiva conjunta del director del *Office of Management and Budget* y el Archivero nacional de los Estados Unidos fue enviada en 2012 a los responsables de los ministerios y de las agencias federales para requerir la transición hacia la administración numérica, renunciando al papel y utilizando sistemas de archivo electrónico. Se le dio un calendario preciso: para 2019 todos los documentos que merecen una conservación definitiva deben ser administrados de modo electrónico; para 2016, lo mismo deberá hacerse con todos los correos electrónicos. Todas las agencias deben nombrar un Senior Agency Official a un nivel elevado de responsabilidad para supervisar el programa de records management de empresas.

Para facilitar la reutilización de los datos, un Executive Order y un memorando del 9 de mayo de 2013 sobre la política de open data insistieron en la necesidad de administrar la información como un recurso a lo largo de su ciclo de vida<sup>154</sup>.

Un estudio comparativo realizado en 2006 en los Estados Unidos, Canadá y el Reino Unido por ARMA Internacional, la asociación que nuclea a los *records managers*<sup>155</sup>, mostró que una buena política de *record management* es un principal componente para el éxito de la puesta en marcha de la ley de acceso. Subraya la importancia del apoyo de la jerarquía como un punto esencial e insiste en la necesidad de la formación de los records managers y funcionarios<sup>156</sup>.

---

<sup>153</sup> <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2011/11/28/presidential-memorandum-managing-government-records>.

<sup>154</sup> *Executive order, Making Open and Machine Readable the New Default for Government Information* <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2013/05/09/executive-order-making-open-and-machine-readable-new-default-government>- et Memorandum, <http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/memoranda/2013/m-13-13.pdf>.

<sup>155</sup> 27 000 miembros.

<sup>156</sup> México hizo un esfuerzo muy importante en materia de formación de los funcionarios y los programas de formación del IFAL implican un módulo sobre los archivos. Al Reino Unido son los AN que lo aseguran.

## El impacto del derecho de acceso a la información sobre los archivos

Uno de los efectos de las leyes de acceso fue el acortamiento de los plazos de comunicación de los archivos y el cambio de la perspectiva: en adelante, el principio es la publicidad y el secreto o la reserva la excepción.

Ciertas disposiciones que derivan del derecho de acceso a la información han sido introducidas en la legislación y la reglamentación sobre los archivos. Así, el derecho de apelación del que disponen los ciudadanos en caso de negativa también se aplica a los archivos en algunas leyes recientes<sup>157</sup>. Los Principios de acceso a los archivos del ICA recomiendan la posibilidad de apelar, en caso de negativa a la provisión de un documento.

Pero sobre todo, el mayor impacto es que la posición de los Archivos nacionales y su autoridad resultan reforzadas. Los archivos sufrieron mucho tiempo de una imagen anticuada, de falta de medios y reconocimiento. Fueron percibidas por el poder público como un objeto patrimonial y como un puesto no prioritario de gastos. Su atadura frecuente a los ministerios de la cultura así lo evidenciaba.

Hoy la importancia de la buena gestión de los archivos se hizo central y su dimensión interministerial es cada vez más reconocida<sup>158</sup>. La autoridad de los Archivos nacionales ha sido reforzada en todos los países citados como ejemplo y eso resultó en mayores recursos para desarrollar sus misiones. Ciertas decisiones e iniciativas lo atestiguan:

En los Estados Unidos, en 2007 el organismo cargado de examinar los recursos y de mejorar el funcionamiento de la ley de acceso, el *Office of Government Information Services* (OGIS) fue creado en el seno de la NARA.

En Suiza, son los Archivos federales que concibieron un proyecto piloto de información única centralizada, el *Single Point of Orientation*, para intentar revertir las pocas peticiones recibidas. Este proyecto apunta a brindar un diagrama de los documentos de los que dispone la administración federal y simplificará el tratamiento de las peticiones de acceso<sup>159</sup>. Es son los Archivos federales que acaban de anunciar la apertura del portal *Opendata* de Suiza<sup>160</sup>.

Este cambio constituye una revolución cultural para los archiveros. Ellos también deben recibir una formación para tener una aproximación proactiva y hacer transparentes sus procedimientos de tratamiento y de eliminación de los documentos.

---

<sup>157</sup> Así, en Francia, la Comisión de Acceso a los Documentos Administrativos (CADA) que existe desde el 1978 se hizo en 2000 competente a la vez para los documentos administrativos y para los archivos, y ella comprende a un representante de los Archivos Nacionales entre sus miembros.

<sup>158</sup> En Francia, los archivos siempre son relacionados con el ministerio de la Cultura pero la Dirección de los Archivos de Francia se hizo en 2009 el Servicio interministerial de los Archivos de Francia.

<sup>159</sup> El proyecto consiste en una base de datos que contiene metadatos extraídos del sistema de clasificación de las administraciones federales que participan en el proyecto. Será posible enviar directamente una petición de acceso a partir de esta base.

<sup>160</sup> <http://www.bar.admin.ch/themen/01648/index.html?lang=fr>

El problema reviste especial interés en el seno de la profesión de los archiveros y será tema de la Conferencia anual que se efectuará en Bruselas el próximo 23 y 24 de noviembre: Responsabilidad, transparencia y acceso a la información.

## Bibliografía

Alberch Fugueras y Cruz Mundet, J. (1999). “*¡Archívese! El poder de los documentos, los documentos del poder*”. Madrid: Alianza Editorial.

Alberch Fugueras, R. (2000). “*Ampliación del uso social de los archivos. “Estrategias y “perspectivas”*”. Seminario Internacional de Archivos de Tradição Ibérica. Rio de Janeiro, (paper).

Alberch Fugueras, R. (2003). “*Los archivos, entre la memoria histórica y la sociedad del conocimiento*”. Madrid: UOC.

Alberch Fugueras, Ramón (2003): “*Los archivos, entre la memoria histórica y la sociedad del conocimiento*”. Ed. UOC, Madrid.

Alberch Fugueras, Ramón (2013). “*Las bases teóricas de la archivística contemporánea (siglos XIX-XX)*”. Editorial UOC.

Ancona López, André Porto. “*Perspectivas generales sobre la formación de archiveros en Brasil*”.

Archivo Digital del Archivo Histórico de la Policía Nacional de Guatemala, <http://ahpn.lib.utexas.edu>

Arévalo Jordán, Víctor Hugo (2005). “*Profesionalización de los archivos. Proyectos para la conformación de las carreras de archiveros*”. Editorial: Visión Libros. Universidad Nacional del Litoral. Santa Fe, Argentina. [www.mundoarchivístico.com.ar](http://www.mundoarchivístico.com.ar)

Asociación de los Archiveros del Estado de Río de Janeiro (10/08/2009). “*Las enseñanzas archivísticas y la profesión del archivero en el Brasil-momentos históricos hasta el actual tiempo*”.

Asociación Española de Normalización y Certificación (2011). Extracto del documento UNE-ISO 23081. Madrid, España.

Bautier, Robert-Henri (1968): “*La phase cruciale de l’histoire des archives: la constitution des dépôts d’archives et la naissance de l’archivistique (XVI -début du XIX siècle)*” en *Archivum*, vol XVIII, p.139-149.

Bertoni, Eduardo Andrés (2011): “*Libertad de información. ¿Tres palabras inofensivas? Leyes de acceso a la información y rol de la prensa*”, The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank, disponible en <http://www.palermo.edu/cele/pdf/Bertoni-LibertaddeInformacionyPrensa.pdf>

Bobbio, Norberto. “*El fundamento de los derechos humanos*”.  
<http://www.bahaidream.com/lapluma/derecho/revista003/fundamento.htm>

Briceño Perozo, M., (1995). “*El Sistema Nacional de Archivos*”. En: *Revista del Archivo General de la Nación de Perú*. N° 11, Lima.

CaInfo y CELE, “*Seguridad Nacional y Acceso a la Información en América Latina: estado de situación y desafíos*”, disponible en <http://www.palermo.edu/cele/pdf/NS-AI.pdf>

Chacón Arias, V. (1990) Virginia. “*Legislación Archivística Costarricense*”. En: *Revista ALA*. Julio-diciembre, San Juan.

Código de Ética Profesional, Consejo Internacional de Archivos, Kuala Lumpur, 2009. Ley de Creación del Archivo General de la Nación, N° 15930.

Comentarios al borrador del Anteproyecto de Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno (26/04/2012)

[http://www.aefp.org.es/NS/Documentos/AEFP\\_Comentarios\\_Borrador\\_Anteproyecto\\_Ley\\_Transparencia\\_AIP\\_BG.pdf](http://www.aefp.org.es/NS/Documentos/AEFP_Comentarios_Borrador_Anteproyecto_Ley_Transparencia_AIP_BG.pdf)

Consejo Internacional de Archivos, Comité de Buenas Prácticas y Normas, Grupo de Trabajo Sobre el Acceso, Principios de Acceso a los Archivos.

Consejo Internacional de Archivos. Comité para las Normas de Descripción (2000). ISAD (G): Norma Internacional General de Descripción Archivística. Madrid.

Corte Interamericana de Derechos Humanos (2006). “*Caso Claude Reyes y otros vs. Chile*” Sentencia 19/09/2006.

Cook (Michael), *Freedom of Information: Legislation that has Radically Changed Archival Practice*, Atlanti, Vol. 20, Trieste 2010, pp. 117-122.

Cruz Mundet, José Ramón (2003): “*Manual de Archivística*”. Fundación Germán Sánchez Ruipérez, Madrid.

Cruz Mundet, José Ramón (2011): “*Principios, términos y conceptos fundamentales*”

en Coordinadora de Asociaciones de Archiveros y Gestores de Documentos de España (CAA): Administración de documentos y archivos. Textos fundamentales, disponible en Cruz Mundet, José Ramón. “*Evolución Histórica de la Archivística*”.

[http://www.errenteria.net/es/ficheros/40\\_9669es.pdf](http://www.errenteria.net/es/ficheros/40_9669es.pdf)

Del Silencio a la Memoria. Revelaciones del Archivo Histórico de la Policía Nacional / Archivo histórico de la Policía Nacional - Guatemala, Guatemala: Archivo Histórico de la Policía Nacional (2011).

Diccionario de Terminología Archivística (1995), Segunda Edición. Subdirección General de los Archivos Estatales, Madrid, España.

Duchain, M. (1983). “*Los obstáculos que se oponen al acceso, a la utilización y a la transferencia de la información conservada en los archivos*”. Un estudio RAMP. París: UNESCO.

Duchain, Michel (1983): “*Los obstáculos que se oponen al acceso, a la utilización y a la transferencia de información conservada en los Archivos: Un estudio del RAMP*”, París, Unesco.

“*El papel de los archivos*”. 7º. Seminario de Archivos de Tradición Ibérica”, Rio de Janeiro, Brasil, del 27 de junio al 1 de julio de 2011.

En: *COMMA*, publicación periódica del Consejo Internacional de Archivos (ICA), 2010.2, Liverpool University Press.

Ericastilla, Anna Carla. “*Los desafíos de la historia, la memoria y la justicia en Guatemala*”.

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. FLACSO. “*Propuesta de especialización en derechos humanos e investigación archivística*”. Guatemala. Julio, 2009.

Fundación ciencias de la documentación.

Fundación ProAcceso (2010). “*Hacia una nueva institucionalidad de Acceso a la Información Pública en Chile*”.

Fundación ProAcceso, Corporación Participa, Fundación Pro Bono, Fundación Ciudadano Inteligente, Escuela de Periodismo de la UDP, Ciudad Viva (2011). “*Obstáculos a la información pública: una revisión de casos ciudadanos*”.

Fuster, María Teresa. “*Buenas Prácticas Archivísticas*”. X CONGRESO ARGENTINO DE ARCHIVISTICA. 17, 18 y 19 de octubre de 2012. Paraná- Entre Ríos, Argentina. <http://www.mundoarchivistico.com.ar/?menu=articulos&accion=ver&id=362>

Freedom of Information : History, Experience and Records and Information

Management Implications in the USA, Canada and the United Kingdom, Mark Glover, Sarah Holsen, Craig MacDonald, Mehrangez Rahman, Duncan Simpson, ARMA International Educational Foundation, 2006.

González Quintana, Antonio (1998): “Los archivos de la seguridad del Estado de los desaparecidos regímenes represivos”, texto resumido del informe del Grupo de expertos del ICA, Boletín ACAL, N° 28-29, 2-3 trimestre 1998.

González Quintana, Antonio. “*Los archivos de la seguridad del estado de los desaparecidos regímenes represivo*”. Texto resumido. UNESCO/Consejo Internacional de Archivos.

González Quintana, Antonio. “*Los archivos de la seguridad del estado de los desaparecidos regímenes represivos*”. Texto resumido del aprobado por el Grupo de Expertos establecido por la UNESCO y el Consejo Internacional de Archivos, compuesto por: Antonio González Quintana (director del proyecto), Alejandro González Poblete, Vladimir Kozlov, Narissa Ramdhani, Eliana Rezende Furtado de Mendonça, Mary Ronan, Dagmar Unverhau y Lazlo Varga.

González Quintana, Antonio (2009), “*Archival Policies in the Protection of Human Rights*”, disponible en Inglés [www.ica.org/download.php?id=971](http://www.ica.org/download.php?id=971) y en castellano [http://www.wien2004.ica.org/sites/default/files/Politicass%20archivisticas%20para%20la%20proteccion%20de%20los%20derechos%20humanos\\_2009\\_SP.pdf](http://www.wien2004.ica.org/sites/default/files/Politicass%20archivisticas%20para%20la%20proteccion%20de%20los%20derechos%20humanos_2009_SP.pdf)

Gordillo, Agustín (2009). “*Tratado de derecho administrativo*”. Tomo 2. La defensa del usuario y del administrado, Buenos Aires, Fundación de Derecho Administrativo, 1° ed. 1974.

Heredia Herrera, A. (1998). “*Archivística General. Teoría y Práctica*” (7ma ed.). Sevilla: Diputación Provincial de Sevilla.

Heredia Herrera, Antonia (1986): “*Archivística General. Teoría y Práctica*”, Diputación Provincial de Sevilla, España.

Herrero Jiménez, Mauricio. “*Curso de Especialización de Archivística*”. [http://www.fyl.uva.es/~wprehist/pdfs/archivistica\\_1.pdf](http://www.fyl.uva.es/~wprehist/pdfs/archivistica_1.pdf)

ICA (2012): “*Principios de acceso a los archivos, adoptados en la Asamblea General del Consejo Internacional de Archivos*” (agosto de 2012), disponible en castellano en [www.ica.org/download.php?id=1758](http://www.ica.org/download.php?id=1758)

Impunity Watch – Guatemala (noviembre de 2008). “*Reconociendo el*

*pasado: desafíos para combatir la impunidad en Guatemala*". Resumen y Recomendaciones. Colección Enfoque País. Primera Edición

Impunity Watch-Guatemala (2012). *"El camino de la búsqueda. Experiencias y mecanismos para buscar personas desaparecidas en América Latina"*. Serviprensa, Guatemala.

IV Convención Internacional de Archivistas: *"El Profesional de los Archivos"*.

Jaén García, Luis Fernando. *"La Investigación Archivística en el Contexto de las Escuelas de Formación"*. Sección de Archivística, Universidad de Costa Rica. <http://www.asocarchi.cl/DOCS/129.PDF>

Jardim J. M., (1995). *"Sistemas e Políticas de Arquivos no Brasil"*. Niterói: EDUFF.

Jardim, J. M. (2010). *"Políticas y sistemas de Archivos"*. México: Secretaría General Iberoamericana Programa Red de Archivos Diplomáticos Iberoamericanos.

Jardim, José María (2010): *"Políticas y sistemas de archivos"*. México, Red de Archivos Diplomáticas Iberoamericanos.

Longo, Francisco (2002). *"Marco Analítico para el diagnóstico institucional de sistemas de servicio civil"*, BID.

Longo, Francisco (2005). *"Diagnóstico comprado de sistemas de Servicio Civil. Informe final de Síntesis"*.

Marleau, Robert (2009). *"Systemic Issues Affecting Access to Information in Canada"*, Information Commissioner of Canada.

Matus Madrid, Verónica. *"Estudio para la formulación de indicadores de género en el movimiento de derechos humanos de Latinoamérica"*. En: El otro derecho No 18, Vol. 6, No 3. Bogotá: ILSA, 1995.

Mendel Toby (2009) *"Freedom of Information. A Comparative Legal Survey in Latin America"*, UNESCO.

Mendel, Toby (2000). *"Freedom of Information as an Internationally Protected Human Right"*.

Mendel, Toby (2003). *"Freedom of Information. A Comparative Legal Survey"*, Unesco.

Mendel, Toby (2008). *"Libertad de información. Comparación Jurídica"*, Unesco.



- Mendel, Toby (2009). “*El Derecho a la Información en América Latina. Comparación Jurídica*”, Unesco.
- Méndez Rodríguez, Eva M<sup>a</sup> (2002). “*Metadatos y recuperación de información: estándares, problemas y aplicabilidad en bibliotecas digitales*”. Gijón: Trea.
- Mendo Carmona, Concepción. “*Presente y futuro. Formación de archiveros*”. Facultad de Ciencias de la Documentación. UCM. [http://www.mcu.es/principal/docs/novedades/2008/150Aniversario\\_ConcepcionMendo.pdf](http://www.mcu.es/principal/docs/novedades/2008/150Aniversario_ConcepcionMendo.pdf)
- Merlo Vega, José Antonio (2009): “*Información y referencia en entornos digitales: desarrollo de servicios bibliotecarios de consulta*”. EDITUM, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Murcia, Murcia.
- Nazar, M. (2007). “*Dictadura, archivos y accesibilidad documental. A modo de agenda, en Derechos humanos en Argentina. Informe Anual del CELS*” (pp. 413-327). Buenos Aires: EUDEBA.
- Nazar, M. y Pak Linares A. (2007). “*El hilo de Ariadna, en Políticas de la Memoria*”. Anuario de Investigación e Información del CeDçInCI, N° 6/7. Buenos Aires: Universidad Nacional de San Martín.
- Nazar, Mariana (2003): “*La accesibilidad documental y sus limitaciones legales: los documentos secretos en Argentina*”, disponible en [www.accesolibre.org](http://www.accesolibre.org)
- Nazar, Mariana. Comisión de Trabajo Capacitación y Formación – Informe. MERCOSUR. Subgrupo de Trabajo de Archivos e Información (STAI). (AGN – Argentina), mimeo, 2007.
- Neuman, Laura (2004). “*Leyes de acceso a la información: Piezas de un rompecabezas. Un análisis de la normativa internacional*”. Carter Center.
- Neuman, Laura (2009). “*Enforcement Models. Content and Context*”, World Bank Institute.
- Neuman (Laura) and Calland (Richard), Making the Access to Information Law Work. The Challenges of Implementation, 2007. [http://www.cartercenter.org/resources/pdfs/peace/americas/making\\_the\\_law\\_work.pdf](http://www.cartercenter.org/resources/pdfs/peace/americas/making_the_law_work.pdf)
- Nora, Pierre. “*No hay que confundir memoria con historia*”. Entrevista realizada por Luisa Corradini. Diario La Nación, 15 de marzo de 2006. [http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota\\_id=788817](http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota_id=788817)

Oporto Ordóñez, Luis. La formación de Archiveros en Bolivia. Fundación ciencias de la documentación. 24 de Julio de 2012. <http://www.documentalistas.org/articulo-la-formacion-de-archiveros-en-bolivia/>

Organización de los Estados Americanos, Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos (2008). Resolución 147 LXIII-0-08 en el documento “*Resoluciones de la OEA sobre Acceso a la Información Pública*”.

Oszlak O. y O'Donnell G. (1981). « *Estado y políticas estatales en América Latina: Hacia una estrategia de investigación* ». Doc. CEDES/CLACSO, N° 4, Buenos Aires.

Pak Linares A., (2005). “*El Archivo Intermedio y la reforma del Estado*”. VI Congreso de Archivología del MERCOSUR, San Pablo, octubre de 2005, edición en DVD.

Pak Linares, A. (2005). “*Los archivos y el rol del Estado. Memoria y Derechos Humanos*”. X° Jornadas Interescuelas / Departamentos de Historia, Rosario, 20-23 de septiembre, (paper).

Pittaluga, R. (2007). Notas a la relación entre archivo e historia, en “*Políticas de la Memoria*”, Anuario de Investigación e Información del Cedinci, N° 6/7. Buenos Aires: Universidad Nacional de San Martín.

Propuesta de modificación del articulado del Proyecto de Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno. (06/11/2012)

Relatoría Especial para la Libertad de Expresión (2009). “*El derecho de acceso a la información en el marco jurídico interamericano*”, Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

Rivas, José Bernal. “*La archivística en Costa Rica. Balance y Perspectivas*”. Diálogos Revista Electrónica de Historia. Volumen 7, No. 1, febrero-agosto 2006. [http://www.historia.fcs.ucr.ac.cr/articulos/2006/8archiv\\_perspectivas.pdf](http://www.historia.fcs.ucr.ac.cr/articulos/2006/8archiv_perspectivas.pdf)

Rodríguez de Diego, José Luis (1998): “*Archivos del Poder, archivos de la Administración, archivos de la Historia (s. XVI-XVII)*” en Generelo, J.J.; Moreno López, A. (coords.): “*Historia de los Archivos y de la Archivística en España*”. Valladolid: Secretariado de Publicaciones e Intercambio Científico. Universidad de Valladolid.

Ruíz de Galarreta Tovar, Patricia; Cabrera Déniz, M<sup>a</sup>. Dolores y Rodríguez Acevedo, J. Manuel (2012): La teoría desde la práctica. Nuevas reflexiones sobre el concepto de “*serie documental*” en Arch-e. Revista Andaluza de

Archivos, Nº 5 / 6, disponible en Schellenberg, Theodore (1961): “*Técnicas descriptivas de archivos*”. Córdoba (Argentina), Universidad Nacional.

Sarah Holsen et Martial Pasquier, “*Insight on Oversight : The Role of Information Commissioners in the Implementation of Access to Information Policies*”, Journal of Information Policy 2 (2012).

Sepúlveda Losa, Rosa María. “*Curso de Especialización de archivística y Diplomática*”.

[http://www.uclm.es/dep/historia/pdf/programas/ab/RosaSepulveda\\_Archivistica.pdf](http://www.uclm.es/dep/historia/pdf/programas/ab/RosaSepulveda_Archivistica.pdf)

Serra, Jordi (2002): “*Estrategias de preservación de documentos electrónicos: El Nacional Archives Records Administrations y el Public Record Office.*” En *Actas de las V Jornadas de Archivos Electrónicos: “El reto electrónico: nuevas necesidades, nuevos profesionales”*. Priego de Córdoba, 14 y 15 de mayo de 2002.

Shepherd (Elizabeth), Stevenson (Alice) and Flinn (Andrew), “*The Impact of Freedom of Information on Records Management and Records Use in Local Government: A Literature Review*”, Journal of the Society of Archivists, Vol. 30, Nº2, October 2009, p. 227-248.

Szekely, I. y Kecskeméti, Ch. (2005), “*Access to Archives*”, disponible en [http://book.coe.int/EN/ficheouvrage.php?PAGEID=36&lang=EN&produit\\_aliasid=1958](http://book.coe.int/EN/ficheouvrage.php?PAGEID=36&lang=EN&produit_aliasid=1958)

Szekely, I., (2010), “*The four paradigms of archival history*”, disponible en <http://www.igi-global.com/article/four-paradigms-archival-history/49145>

Sinergia Noj-Centro de Análisis Forense y Ciencias Aplicadas. Documento base del curso de especialización en derechos humanos e investigación archivística.

Tanodi, Aurelio. “*La situación (status) de los archiveros en relación con otros profesionales de información en la administración pública de América Latina: un estudio RAMP*”. Programa General de Información y UNISIST- OEA, Paris 1985. Universidad de Costa Rica. “Estructura del Curso de Especialización y Plan de Estudios de Bachillerato en Archivística”

Torres Natalia (2008). “*Institutional Design for an Effective Access to Public Information*”.

Torres, Natalia (2012): “*Acceso a la información y datos personales: una vieja tensión, nuevos desafíos*”, disponible en:

[https://www.google.com.ar/url?sa=t&ret=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CDAQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.transparencyconference.nl%2Fwp-content%2Fuploads%2F2012%2F05%2FTorres.docx&ei=dfE4UbWUD4uD0QGGqYCoBQ&usg=AFQjCNGwlv7To\\_c8enKBQGoST-QEiziEzg&bvm=bv.43287494,d.dmQ](https://www.google.com.ar/url?sa=t&ret=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CDAQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.transparencyconference.nl%2Fwp-content%2Fuploads%2F2012%2F05%2FTorres.docx&ei=dfE4UbWUD4uD0QGGqYCoBQ&usg=AFQjCNGwlv7To_c8enKBQGoST-QEiziEzg&bvm=bv.43287494,d.dmQ)

UNED, España. Programa del Curso de Especialización a distancia de Especialistas Universitarios de Archivística.

Unikel Santocini, F. (1996). Conservación Preventiva de los Materiales de Archivo, en “*Normatividad Archivística*”. México: Ediciones del Archivo General de la Nación.

Vargas Rodríguez, José Mario. “*Formación Profesional en Archivística*”. Publicado 5 de mayo de 2011. <http://www.archiveros.info/profiles/blogs/formacion-profesional-en>

Vázquez, M. (2004). “*Administración de documentos y archivos. Planteos para el siglo XXI*”. Buenos Aires: Alfagrama.

Vílchez Ureña, José (2011): “*LOS ARCHIVOS Y EL ACCESO A LOS DOCUMENTOS PÚBLICOS EN LA REPÚBLICA DOMINICANA*”, tesis de Maestría en Gestión Documental y Administración de Archivos, Universidad Internacional de Andalucía, disponible en:

[http://dspace.unia.es/bitstream/10334/1450/1/0184\\_Vilchez.pdf](http://dspace.unia.es/bitstream/10334/1450/1/0184_Vilchez.pdf)

Zapata Cárdenas. Carlos Alberto. “*Situación actual de la formación en archivística en Colombia*”. Investigación Bibliotecológica. v.22 n.46 México sep. /dic. 2008.

Zapata, Carlos Alberto. “*Los archivos como activo estratégico para la investigación*”. II Encuentro de Archivos e Investigación. (Bogotá, Colombia. 19 al 21 de Noviembre de 2002)

### **Legislación y sitios de interés**

Ley de Protección de Datos Personales, N° 25326.

Decreto, Destrucción de documentos, N° 232/79.

Decreto, Tabla de plazos mínimos de conservación de documentos producidos por la Administración Pública Nacional, N°1571/81.

Decreto de Acceso a la Información Pública, N° 1172/03.

Decreto de Desclasificación de la información referida a la última dictadura militar argentina, N° 4/2010.

Archivo General de la Nación de Colombia. Reglamento General de Archivos. Colombia, 1994.

**Legislación vigente en materia de archivos y acceso a la información pública, disponible en:**

<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFA.pdf>

<http://www.agn.gob.mx/pdf/ReglaSCNA2012.pdf>

[http://www.agn.gob.mx/pdf/Reg\\_agn.PDF](http://www.agn.gob.mx/pdf/Reg_agn.PDF)

<http://www.palermo.edu/cele/pdf/LeyesdeAccesoalaInformacion/MexicoLeydeTransparenciayAccesoalaInformacionPublica%282002%29.pdf>

<http://www.agn.gob.pe/portal/normatividad/legislacion.html>

[http://www.ocpla.uni.edu.pe/oym/file/Ley\\_Transparencia.pdf](http://www.ocpla.uni.edu.pe/oym/file/Ley_Transparencia.pdf)

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8159.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8159.htm)

[http://www.planalto.gov.br/CCIVIL\\_03/\\_Ato2011-2014/2011/Lei/L12527.htm](http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12527.htm)

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/Decreto/D7724.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/Decreto/D7724.htm)

<http://www.cainfo.org.uy/normativa>

<http://www.sinar.gob.ec/contenidos.php?menu=15>

[http://www.transparencia.espol.edu.ec/documentos/L\\_acceso.pdf](http://www.transparencia.espol.edu.ec/documentos/L_acceso.pdf)

<http://www.archivogeneral.gov.co/?idcategoria=1180>

<http://www.congresovisible.org/proyectos-de-ley/por-medio-de-la-cual-se-crea-la-ley-de-transparencia-y-del-derecho-de-acceso-a-la-informacion-publica-nacional-y-se-dictan-otras-disposiciones-acceso-a-la-informacion/6501/>

[http://agn.gov.do/sites/default/files/OAI/Marco\\_Legal/Ley%20de%20Archivos%20481\\_08.pdf](http://agn.gov.do/sites/default/files/OAI/Marco_Legal/Ley%20de%20Archivos%20481_08.pdf)

[http://agn.gov.do/sites/default/files/OAI/Marco\\_Legal/Reglamento\\_481-08.pdf](http://agn.gov.do/sites/default/files/OAI/Marco_Legal/Reglamento_481-08.pdf)

[http://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic3\\_reptom\\_ley200.pdf](http://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic3_reptom_ley200.pdf)

[http://portal.unesco.org/culture/fr/files/30498/11430443713Ley\\_del\\_Sistema\\_Nacional\\_de\\_Archivos.pdf/Ley%2Bdel%2BSistema%2BNacional%2Bde%2BArchivos.pdf](http://portal.unesco.org/culture/fr/files/30498/11430443713Ley_del_Sistema_Nacional_de_Archivos.pdf/Ley%2Bdel%2BSistema%2BNacional%2Bde%2BArchivos.pdf)

<http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=19451>

<http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=276363&idParte=0>

[http://www.asamblea.gob.pa/legispan/PDF\\_NORMAS/1950/1957/1957\\_046\\_0967.pdf](http://www.asamblea.gob.pa/legispan/PDF_NORMAS/1950/1957/1957_046_0967.pdf)

<http://www.palermo.edu/cele/pdf/LeyesdeAccesoalaInformacion/PanamaLey6deAccesoalaInformacion%282002%29.pdf>

<http://legislacion.asamblea.gob.ni/Normaweb.nsf/3133c0d121ea3897062568a1005e0f89/ed7b3dd2385567eb062572030063e3de?OpenDocument>

<http://www.biblionica.org/legislacion/archivo.pdf>

### **Otros sitios de interés**

[www.ica.org](http://www.ica.org)

<http://www.palermo.edu/cele/pdf/LeyesdeAccesoalaInformacion/NicaraguaLeydeAccesoalaInformacionPublica%282007%29.pdf>

<http://archivohistoricopn.org/media/Legislacin/DECRETO%20NUMERO%201768.pdf>

<http://archivohistoricopn.org/media/Legislacin/DECRETO%20NUMERO%201768.pdf>

<http://www.asamblea.gob.sv/eparlamento/indice-legislativo/buscador-de-documentos-legislativos/ley-del-archivo-general-de-la-nacion>

[http://www.right2info.org/resources/publications/laws-1/laws\\_el-salvador](http://www.right2info.org/resources/publications/laws-1/laws_el-salvador)

<http://archivo.cancilleria.gov.ar/legislaci%C3%B3n-de-archivos>

<http://www.lexivox.org/norms/BO-DS-22144.xhtml>

<http://www.lexivox.org/norms/BO-DS-22145.xhtml>

<http://www.lexivox.org/norms/BO-DS-22146.xhtml>

<http://www.lexivox.org/norms/BO-DS-22146.xhtml>

<http://legal.com.ve/leyes/C78.pdf>

[www.benetech.org](http://www.benetech.org)

[www.hrdag.org](http://www.hrdag.org)

[www.rae.es](http://www.rae.es)

<http://archivohistoricopn.org>

<http://ciencias-de-la-educacion-004.espacioblog.com/post/2008/10/19/educacion-formal-informal-y-formal>

[http://consultaciudadana.minfin.gob.gt/Paginas/ayuda/dudas\\_contenido\\_t01.aspx](http://consultaciudadana.minfin.gob.gt/Paginas/ayuda/dudas_contenido_t01.aspx)

<http://ficheropardo.agcadocs.org/acercaFichero.aspx>

<http://www.adobe.com/es/products/acrobat/adobepdf.html>

[http://www.aefp.org.es/NS/Documentos/AEFP\\_Propuesta\\_modificacion\\_2borrador\\_Ley\\_Transparencia\\_Acceso.pdf](http://www.aefp.org.es/NS/Documentos/AEFP_Propuesta_modificacion_2borrador_Ley_Transparencia_Acceso.pdf)

<http://www.agn.gob.mx>

<http://www.apm.gov.ar>

<http://www.archiveros.net/LIBRO.ARCHIVOS.IBEROAMERICANOS.pdf>

<http://www.archivistica.net/softwareopen.htm>

<http://www.archivogeneraldecentroamerica.com/>

<http://www.ffyh.unc.edu.ar/carreras-de-grado/escuela-de-archivologia#historia>

<http://www.gwu.edu/~nsarchiv/news/20120203/index.htm>

<http://www.iso.org>

[http://www.juntadeandalucia.es/culturaydeporte/archivos/web\\_es/detalleArticulo?id=39447ccf-b15d-11e1-b874-000ae4865a5f](http://www.juntadeandalucia.es/culturaydeporte/archivos/web_es/detalleArticulo?id=39447ccf-b15d-11e1-b874-000ae4865a5f)

[http://www.mcu.es/archivos/docs/Norma\\_UNE\\_ISO\\_30300\\_2011.pdf](http://www.mcu.es/archivos/docs/Norma_UNE_ISO_30300_2011.pdf)

<http://www.mundoarchivistico.com.ar/?menu=articulos&accion=ver&id=149>

[http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S0187-358X2008000300007&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S0187-358X2008000300007&script=sci_arttext)

<http://www.trudypeterson.com>

<http://www.arma.org>

<http://www.ica.org>





# Hacia una política integral de gestión de la información pública

Todo lo que siempre quisimos saber sobre archivos  
(y nunca nos animamos a preguntarle al acceso a la información)

El Centro de Estudios en Libertad de Expresión y Acceso a la Información (CELE) fue creado en el año 2009 dentro del ámbito de la Facultad de Derecho de la Universidad de Palermo con el objetivo de realizar estudios e investigaciones que se constituyan en herramientas útiles para periodistas, instituciones gubernamentales, sectores privados y de la sociedad civil dedicados a la defensa y promoción de estos derechos, especialmente en América Latina.

La creación del CELE responde a la necesidad de construir espacios de debate dedicados a reflexionar sobre la importancia, los contenidos y los límites de estos derechos en la región. Para esto, el centro se propone dialogar y trabajar en conjunto con otras unidades académicas del país y de Latinoamérica.

En este marco, los objetivos específicos del CELE son:

- Desarrollar estudios y guías de recomendaciones que tengan impacto en las políticas públicas vinculadas con el acceso a la información y a la libertad de expresión.
- Fomentar junto con distintas unidades académicas la profundización de estudios en cuestiones vinculadas con estos derechos.
- Contribuir a la generación de conciencia sobre la importancia de estos derechos en sociedades democráticas, fundamentalmente en las nuevas generaciones.

Este libro fue realizado en el marco de un proyecto auspiciado por Open Society Foundations.



## Facultad de Derecho

Centro de Estudios en Libertad de Expresión y Acceso a la Información

Mario Bravo 1050, 7° P. (C1175ABT) Buenos Aires | Tel.: (54 11) 5199-4500 int. 1213

[www.palermo.edu/cele](http://www.palermo.edu/cele)