

CONTRIBUCIONES PARA LA RENOVACIÓN DEL GOBIERNO DE LOS ARCHIVOS EN CHILE

Pilar Díaz Ellis – Claudia Soto Cabello

Santiago – Chile

chile.asf@gmail.com

Archivos

Archiveros sin Fronteras Chile

Es difícil imaginar hasta hace un par de años atrás que serían las conclusiones emanadas de un Consejo Asesor Presidencial¹ creado por la Presidenta Bachelet este año -cuyo objetivo distaba mucho del área de los archivos- el que nos daría pie para elevar nuevamente la necesidad de tener una Ley de Archivos. Pero no sólo eso, ya que a la vez, de forma rápida e inesperada, logró lo que muchas veces los archiveros nos cuesta mucho explicar a la ciudadanía, que los archivos no sólo tienen esa dimensión patrimonial histórica sino también los archivos tienen un valor en nuestro día a día como ciudadanos, es real y efectivo que los archivos bien organizados, enmarcados dentro de un sistema, con una institucionalidad fuerte que los respalde y los resguarde son una herramienta que contribuye a fortalecer la democracia, los derechos humanos y ayuda a evitar la corrupción, favoreciendo la transparencia administrativa y la gestión de las instituciones públicas. Podemos cuestionar la Ley de Transparencia, podemos creer que es ampliamente perfectible, podemos cuestionar la información que se nos entrega, pero al menos gracias a la existencia y conservación de esos archivos es que aún tenemos una oportunidad de acceder a nuestra historia sin reinterpretaciones o subjetividades. Aquí compartimos las palabras de Samuel García en su libro Aparente Transparencia del año 2014...”la propaganda tan intensa que hemos recibido de mejora del derecho de acceso a la información como modo de perfeccionar las democracias representativas, llega de la mano con realidades que hacen pensar en un deterioro de esas democracias representativas: devaluación del contrato entre electores y elegidos, representación inducida por los medios de comunicación de masas, uso de técnicas de autoridad como el estado de alarma, representación impune del sistema,

¹ Consejo Asesor Presidencial Contra los Conflictos de Interés, el Tráfico de Influencias y la Corrupción, creado el año 2015

desencanto ciudadano”. Sin embargo los archivos tienen que estar para poder acceder a nuestra historia de primera fuente, sin reinterpretaciones.

Pero continuando en la línea de análisis, podemos ir más allá a un elemento no menor en todo esto, que fue el Consejo para la Transparencia quien llevó el tema al Consejo Asesor, demostrándonos de esta forma que ellos, sin ser especialistas, –y de una forma y un fondo que a nosotros nos parece cuestionable- han tenido la visión y el entendimiento de reconocer que los archivos son un bien necesario para la existencia de “acceso a la información” y material esencial para la transparencia, un engranaje base dentro del funcionamiento de la democracia.

Ya es sabido que nuestra principal institucionalidad archivística tiene dos aristas: por una parte el Decreto con Fuerza de Ley N° 5.200 de 1929, que en sus art. 13 a 18, establece las funciones del Archivo Nacional y los plazos en que ciertos órganos del Poder Ejecutivo y Judicial le harán entrega de sus documentos. Y por otro lado el mismo Archivo Nacional que debe cumplir lo que estos artículos le indican. Sin embargo creemos, y esto ya está consensuado entre todos los actores del mundo archivístico, que esto no es suficiente y no cubre las necesidades que tiene nuestro país en esta área. Una Ley que data de hace más de 85 años, cuando el Estado era diferente a nuestro Estado actual no sólo en términos orgánicos institucionales, el tipo de Estado, sino también en su relación con la ciudadanía, sus fines y significancias políticas, no cubre nuestra realidad actual.

Como comentábamos hasta ahora, la principal norma en que se asienta nuestra institucionalidad archivística, corresponde al Decreto con Fuerza de Ley N° 5.200 de 1929 que establece las funciones del Archivo Nacional y los plazos en que ciertos órganos del Poder Ejecutivo y Judicial le harán entrega de sus documentos. Sin embargo, no se fijan instrucciones específicas sobre el régimen de custodia de estos archivos durante su etapa

administrativa, es decir, mientras se encuentran bajo la custodia de las instituciones generadoras de estos documentos. Además, dada la antigüedad de esta norma, se advierte hoy que sus disposiciones no guardan relación con el desarrollo cultural, social, tecnológico, político, económico y administrativo de nuestro país, como tampoco con el desarrollo técnico de la disciplina archivística.

Para muestra el siguiente ejemplo:

El ciclo vital de los documentos, del que todos conocemos o tenemos al menos noción, data del año 1947, por lo que esa diferenciación de archivo administrativo, central e histórico, de las etapas por las que pasa el documento desde que nace en un contexto de oficina con un valor determinado hasta que llega a su etapa final luego de pasar por diversos procesos de valoración y selección, dónde se decide conservarlo por su valor histórico e informativo, nace casi 20 años después que el DFL 5200, por lo que estas nuevas teorías y desarrollos de la archivística no se incorporan continuando nuestros archivos en el pasado, siendo material pesado y anquilosado que poco contribuye al desarrollo del país, y lo que es peor, que los nuevos documentos tienen ese mismo futuro.

Otro buen ejemplo son las normas archivísticas que fueron creadas en su mayoría después del año 2000.

Es innegable que la archivística viene desarrollándose a un ritmo vertiginoso, cambios que influyen en forma determinante en los archivos de gestión o administrativos –más que en los históricos-, esos archivos que generan las instituciones en su cotidianeidad al desarrollar sus funciones, normas iso, normas técnicas, archivos digitales, archivos digitalizados, metadatos, conservación, obsolescencia, records continuum de los documentos, usos permanentes...conceptos que debieran incorporarse a nuestra labor y objetivo fundamental que es la preservación, organización y acceso a estos documentos.

Volviendo a la Ley, ésta ha tenido algunas modificaciones que han respondido a la realidad de su tiempo, es así como durante el período de la Dictadura fueron excluidos de transferir sus archivos al Archivo Nacional los Ministerios de Defensa y de Relaciones Exteriores. En este último tiempo donde ha vuelto a la palestra pública la necesidad de saber y de justicia, donde nos hemos dado cuenta que mientras no haya verdad y justicia no podremos seguir avanzando como país sobre unas débiles bases de unidad que se sustentan en la ignorancia y el supuesto olvido, los archivos nuevamente nos recuerdan que están ahí para ayudarnos a reconstruir nuestra historia, que ellos no olvidan, sino son testigos vivos de todo lo que aconteció y acontece, día a día, en Chile....”Esta visión democrática de los archivos se concreta en la capacidad de contribuir a la reconstrucción de la memoria histórica y asimismo aportar documentos originales, auténticos y fiables para el ejercicio de derechos ciudadanos que permitan la consecución de los valores de verdad y justicia en un contexto de lucha contra la impunidad, el olvido y la amnesia colectiva”².

Debido también a que estos artículos no responden a nuestra realidad ni a las necesidades e inquietudes en cuanto al manejo de sus archivos de las diferentes instituciones públicas es que incluso la Contraloría General de la República ha debido pronunciarse en algunos casos sobre el tema de la conservación o eliminación de documentos. Lo que no es lo óptimo, esto porque en primer lugar la Contraloría no es experta en el concepto de archivos en su integridad, sí puede tener claro el aspecto legal, pero no tiene como calibrar el valor secundario de los documentos, aquel valor que nos indica que debemos conservarlo no porque continúe teniendo un valor administrativo sino histórico, testimonial, que contribuye a la identidad de las instituciones, a conocer como han funcionado, cuál ha sido su relación con la ciudadanía y por lo mismo cómo pueden ser mejoradas en el futuro.

² ALBERCH, Ramón. Archivos. Editorial UOC, España, 2013, página 63.

A la par de esta Ley existe en la actualidad el Archivo Nacional que no tiene injerencia en los archivos administrativos más que poder visitar los documentos en las diferentes instituciones y regular el proceso de transferencia. Es la institución que custodia los archivos del país y debe velar por su preservación. Desgraciadamente no son muchas las funciones y atribuciones que le asigna el DFL 5200 al Archivo Nacional y con el paso de los años han quedado de manifiesto serias deficiencias en ese sentido, hay muchas necesidades y el AN no da respuesta ni abasto para ello. Por lo mismo es que hemos extrañado la presencia fuerte orientadora, líder y señera de esta institución no solo en el desarrollo archivístico del país sino en la contingencia, hemos visto en estos últimos años que el AN acompaña pero no lidera -como deseáramos- en todos los momentos significativos. Ley de Transparencia, Acceso, Derechos Humanos, tantos temas que tocan directamente los archivos y ante los cuales guarda silencio.

El Consejo para la Transparencia, Comisión de Probidad y Transparencia, entre otras entidades han jugado un rol activo en el tema de los archivos de la administración pública, amparados bajo la búsqueda del acceso y transparencia, han liderado los temas de archivos en los últimos años, con lo bueno y malo de eso, lo bueno es que efectivamente el tema se alza en la opinión pública y los archivos son más conocidos por la ciudadanía, y lo malo, es algo fundamental, su visión de los archivos está limitada en cuanto a sus funciones y la información que resguardan, pero hay dimensiones técnicas y de valoración que no les reconocen, hay una confusión de conceptos y tienen sus propios objetivos donde los archivos son instrumentalizados y no protegidos en su integridad y significación completa. Es ahí donde necesitamos reforzar la institucionalidad archivística del país, fortalecer al Archivo Nacional y eso lo lograremos solo a través de una Ley de Archivos.

Examen comparado de las dos principales iniciativas de reforma en proceso

El proyecto que modifica la Ley de Transparencia, ingresado el 02 de junio de 2011 al congreso y que se encuentra con carácter de urgencia simple, en segundo trámite constitucional en el Senado, contiene artículos que modifican el régimen de conservación de los archivos públicos. En particular los artículos 13, 14 y 18 del decreto Ley 5.200, son modificados por el artículo 4° bis de la moción de modificación de la Ley 20.285.

Cuadro N°1

D.F.L. N° 5.200 DE 1929	PROYECTO DE REFORMA LEY 20285	PROYECTO DE CREACION M. DE CULTURA (2014)										
<p>Artículo 13. El Archivo Nacional tiene por objeto reunir y conservar los archivos de los departamentos de Estado y de todos los documentos y manuscritos relativos a la historia nacional, y atender a su ordenación y aprovechamiento.</p>		<ul style="list-style-type: none"> • Reunir, preservar, conservar y facilitar el acceso al patrimonio documental de Chile, a través del Archivo Nacional y de los Archivos Regionales. • Rescatar, ordenar, conservar y resguardar los documentos y manuscritos relativos o que tengan interés para la historia del país. 										
<p>Artículo 14. Ingresarán anualmente al Archivo Nacional</p> <table border="1" data-bbox="185 920 595 1196"> <thead> <tr> <th>ORGANISMOS</th> <th>ANTIGUEDAD</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Ministerios</td> <td>5</td> </tr> <tr> <td>Intendencias, gobernaciones y municipalidades</td> <td>60</td> </tr> <tr> <td>Tribunales de justicia, notarios y conservadores de bienes raíces</td> <td>80</td> </tr> <tr> <td>Tribunales de justicia, notarios y conservadores de bienes raíces de Tarapacá, Antofagasta, Aysén y Magallanes</td> <td>30</td> </tr> </tbody> </table> <p>Los funcionarios mencionados que no den cumplimiento a esta disposición incurrirán en una multa de diez pesos por cada día de atraso.</p> <p>Esta multa se impondrá por el Presidente de la República, en vista del denuncia de la Dirección General, y su producido incrementará los fondos de la Caja Nacional de Empleados Públicos y Periodistas.</p>	ORGANISMOS	ANTIGUEDAD	Ministerios	5	Intendencias, gobernaciones y municipalidades	60	Tribunales de justicia, notarios y conservadores de bienes raíces	80	Tribunales de justicia, notarios y conservadores de bienes raíces de Tarapacá, Antofagasta, Aysén y Magallanes	30	<p>“Artículo 4° bis.- Parafacilitar el acceso a la información, los órganos de la Administración del Estado deberán conservar y archivar la información que posean o que esté bajo su control, responsabilidad o competencia.</p> <p>El Ejecutivo presentó una indicación para eliminar este inciso segundo del artículo 14 del D.F.L. N° 5.200.</p>	
ORGANISMOS	ANTIGUEDAD											
Ministerios	5											
Intendencias, gobernaciones y municipalidades	60											
Tribunales de justicia, notarios y conservadores de bienes raíces	80											
Tribunales de justicia, notarios y conservadores de bienes raíces de Tarapacá, Antofagasta, Aysén y Magallanes	30											
<p>Artículo 18. El Conservador del Archivo Nacional tendrá facultad para visitar los archivos de los Ministerios, los judiciales y los de las Intendencias, Gobernaciones y Juzgados a fin de obtener uniformidad en las normas de conservación y ordenación de los documentos. Podrá delegar esta facultad en los empleados del Archivo Nacional, que designe.</p>	<p>La información que se encuentre en documentos de soporte no electrónico podrá ser digitalizada, de conformidad a lo establecido en el reglamento señalado en el inciso final, teniendo, para todos los efectos legales, el mismo valor que el documento original.</p> <p>Un reglamento expedido por el Ministerio Secretaría General de la Presidencia y</p>											
	<p>suscrito por el Ministro de Hacienda y el Ministro de Educación, establecerá las modalidades, requisitos, procedimientos y estándares técnicos que:</p> <p>a) Permitan la adecuada conservación y archivo de la información pública;</p> <p>b) Aseguren que el método de digitalización que se emplee garantice, en una medida equiparable a la de los documentos originales la duración, indelebilidad, integridad, legibilidad, la fidelidad de los documentos que son digitalizados y la obtención de copia fiel de los mismos como también su adecuado almacenamiento, archivo, acceso y recuperación, y</p> <p>Establezcan los casos y condiciones para eliminar la información que obre en su poder, sea que esté contenida en documentos de soporte electrónico o bien en documentos de soporte no electrónico que se encuentren respaldados en archivos digitales o similares.”</p>											

Como ya señaláramos la ley de transparencia, constituye una oportunidad para reflexionar a los archivos como sustento de la democracia. Sin embargo, como se desprende del cuadro expuesto las principales modificaciones pueden generar conflictos entre las competencias de los servicios públicos y el Archivo Nacional como institución rectora de la materia en nuestro país. Nuestra legislación requiere con urgencia actualización y precisión, no sumar ambigüedades. Es imperioso hacerse cargo de la eliminación irresponsable de los documentos, es necesario ampliar y mejorar la institucionalidad archivística existente, tal como ha sido en otros países, donde se han implementado leyes de acceso y transparencia. Otro aspecto que debe preocupar a la comunidad archivística y en definitiva a la ciudadanía, es concebir la digitalización como solución a los problemas de manejo, organización, volumen e incluso acceso a la documentación. Muy por el contrario el objetivo de la digitalización debe ser preservar y facilitar el acceso, por ende no puede ser vista de una manera simplista y en reemplazo de procesos como clasificación, ordenación, almacenamiento y disposición de los documentos.

Con respecto al reglamento, es necesario identificar al Archivo Nacional como la institución, que debe vigilar y cautelar el cumplimiento de dicha normativa, certificando la autenticidad de los documentos digitales, siguiendo el criterio existente para el documento en soporte papel.

La Ley 18.845 sobre Sistemas de microcopia de documentos, prohíbe eliminar los documentos de valor histórico o cultural, público o privado. Inclusive indica que el Conservador del Archivo Nacional puede oponerse a esa destrucción.

El acceso a los documentos debe ser considerado desde una perspectiva de largo aliento, considerando en paralelo, la rapidez con que han cambiado los soportes. Ello implica definir políticas estatales -que incluyan a los archivos privados de interés público-, que aborden a los documentos desde una concepción del “records continuum” australiano. Este modelo que influye en la norma ISO 15489 -considerada como síntesis de las buenas prácticas internacionales-, concibe la gestión de los archivos, en tanto reconoce que el uso y control de

los documentos alteran y renuevan los ciclos de creación y disposición. Los documentos son la evidencia de las funciones de las instituciones, de allí se desprende su relevancia para la administración pública y privada.

Finalmente, nos preocupa que las señales dadas por el gobierno, aún son erráticas en torno a la preservación de nuestro patrimonio documental. Sin embargo, casi como una paradoja reconocemos condiciones inmejorables para sensibilizar en torno a relevancia económica, política, social y cultural de éste.

Una aspiración de convergencia a través de una Ley General de Archivos

A partir de este examen, se plantea una propuesta normativa que contemple un régimen de administración de los documentos durante todo su ciclo de vida, es decir, desde su gestación en una oficina administrativa hasta su destrucción física o conservación permanente en el AN. Esta norma, entendida como Ley General de Archivos, debiera incluir la definición de conceptos relevantes como documento, archivo público, archivo privado de interés público y ciclo vital de los documentos; contener disposiciones sobre conservación, transferencia, valoración, selección y descarte documental y estructurar diferentes categorías y sistemas de archivo así como fijar sanciones administrativas y penales según el grado de incumplimiento de esta normativa, entre otras disposiciones.

Para simplificar y a la vez ser un poco más concretos tomaremos a Eric Keetelar³ quien realiza un estudio comparativo basado en documentos de la UNESCO de las características que debe tener una Ley de Archivos:

A qué aspiramos:

- Ley que contenga definiciones claras y actualizadas de qué son los archivos, los archivos públicos, privados y privados de interés público.

³ Keetelar, Eric. Legislación y reglamentos en materia de archivos y gestión de documentos. Estudio RAMP con principios rectores. UNESCO, Francia, 1985.

- Ley que reconozca e integre los principios de la archivística y de espacio a la incorporación de los nuevos paradigmas archivísticos en los diferentes procesos técnicos y la gestión de los archivos.
- Ley que fortalezca al Archivo Nacional como eje de un sistema nacional de archivos.
- Ley que defina y genere un Sistema Nacional de Archivos que abarque a todo el Estado y que incorpore las distintas regiones y ámbitos de la administración local. Que incluya los archivos de los tres poderes del Estado.
- Ley que defina a qué órganos del Estado, dando amplitud de conceptos para ir incorporando nuevos órganos.
- Ley que resguarde los documentos privados de interés público permitiendo un control de ellos por parte del AN.
- Ley que deje abierta la posibilidad de que los archivos privados puedan ser donados, depositados o comprados por el Estado.
- Ley que defina funciones y alcances del Archivo Nacional de acorde a la realidad de la Administración Pública, la gestión del archivo y su relación con la comunidad.
- Ley que defina la dependencia del Archivo Nacional y este sistema. Definición clave en el quehacer del archivo (Ministerio del Interior o de Cultura/Gestión documental o patrimonio?) – Creación de una Dirección General de Archivos
- Ley que defina la estructura interna del Archivo Nacional acorde a las nuevas funciones.
- Ley que incorpore la gestión de documentos públicos
- Ley que confirme el derecho a inspección de los archivos públicos por parte del órgano rector capacitado (A.N.)
- Ley que defina las etapas del archivo y hacer instalaciones (infraestructura) adecuadas y políticas propias para cada uno.
- Ley que reconozca los procedimientos de evaluación, conservación y destrucción de documentos y los norme de forma rigurosa.

- Ley que regule y norme las transferencias de las diferentes instituciones hacia el Archivo Nacional
- Ley que asegure las funciones de conservación y restauración de archivos como parte del trabajo del A.N.
- Ley que garantice el acceso a los documentos públicos
- Ley que proteja y mandate al A.N. a apoyar los archivos locales
- Formación de archiveros
- Ley que tenga una dimensión punitiva, en el sentido de poder aplicar multas y sanciones reales por no cumplir plazos o procedimientos.

Como Antonio González Quintana dice “Los archivos influyen en nuestras vidas de una manera decisiva, hacer consciente a la sociedad de la importancia que tiene los documentos para su vida cotidiana es una parte esencial del rol que tienen que cumplir las organizaciones de archiveros”, AsF Chile define como prioritario colaborar en este debate e impulsar la renovación integral del régimen legal que gobierna los archivos públicos de Chile, adecuándolo a las necesidades de un Estado descentralizado y enfocado en el servicio a los ciudadanos.