

POLÍTICA PÚBLICA, ARCHIVOS Y LEGISLACIÓN

AÍDA LUZ MENDOZA NAVARRO

INTRODUCCIÓN

Los países, por lo general, actúan bajo el compromiso de sus gobernantes a través de políticas públicas dirigidas a la diversidad de las actividades o necesidades de la población, lo que a la vez incide en la gobernanza que supone asumir las medidas que procuren eficacia y calidad en la gestión de los asuntos públicos, siendo el logro de la satisfacción de los administrados el fin supremo que todo gobernante debe proponerse.

Cuanto más elevados sean los niveles alcanzados en los indicados rubros se legitiman los gobiernos porque habrán demostrado idoneidad en la gestión pública. En este panorama, la información se convierte en un recurso fundamental para los gobernantes porque les permite actuar en la dirección correcta para la atención de las necesidades más apremiantes de la población.

La información proviene de diversas fuentes, pero sobre todo de la propia administración del Estado. Esta, es la que se genera día a día en el curso de las actividades de los organismos públicos tanto en la comunicación interna como externa, y particularmente en su vinculación Estado-ciudadano, con lo que la producción documental de la gestión pública adquiere un valor incalculable. Es allí donde apuntamos para desarrollar, en el presente documento, un conjunto de ideas que nos encaminen a resolver algunos cuestionamientos que nos hacemos respecto de la necesidad de contar con una política pública para archivos, siempre que desde el más alto nivel gubernamental surja un compromiso decidido por su adopción teniendo como objetivo la atención de los archivos públicos.

El compromiso de optar por una política pública para los archivos sugiere atender las necesidades y exigencias que lleva una decisión de esta naturaleza con la finalidad de cumplir con los elementos que se requieren para implementarla, como el logro de un marco legal adecuado al desarrollo actual de la Archivística, a lo que se adiciona la conducción de un organismo que lidere, promueva, vigile y evalúe la consecución de los objetivos y resultados de la política diseñada para los archivos. A estos elementos pre- definidos se irán sumando otros componentes que iremos precisando, para mejorar o reforzar la atención de los archivos públicos con la finalidad de que estos se conviertan en verdaderas herramientas de apoyo para las diversas acciones, decisiones y actividades en las que están comprometidos los gobiernos democráticos.

POLÍTICA PÚBLICA Y ARCHIVOS

Los gobiernos actúan en el ejercicio del poder a través de una serie de políticas que se dirigen a la atención o resolución de los problemas que aquejan a los ciudadanos. Estas les permiten desarrollar sus programas de gobierno en los aspectos social, político, económico y

cultural. En esa medida cada política se inscribe en la toma de decisiones que apunta a la solución de un determinado problema previamente detectado y analizado.

Manuel Tamallo citado por Berro y Romano, sostiene:

Las políticas públicas son el conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar problemas que en un momento determinado los ciudadanos y el gobierno consideran prioritario. Desde este punto de vista las políticas se pueden entender como un proceso que se inicia cuando un gobierno o un funcionario público detecta la existencia de un problema, que por su importancia merece su atención y termina con la evaluación de los resultados que han tenido las acciones emprendidas, para eliminar, mitigar o variar ese problema.¹

En el párrafo citado encontramos dos elementos que derivan de la definición de una política pública: a) solucionar problemas que el gobierno considera prioritario; b) problema que por su importancia merece atención.

Si pretendemos definir una política pública para los archivos colisionamos con una realidad que no es exclusiva de un gobierno, sino quizás de la mayoría de ellos, porque ninguno de los dos elementos mencionados están presente cuando se trata de resolver un problema en torno a los archivos, o lo que es lo mismo cuando intentamos cambiar la situación de postergación, indiferencia y abandono en el que se encuentran muchos archivos públicos en cualquiera de las etapas de su ciclo vital. Estos no revisten importancia ni atención prioritaria por parte de los gobernantes. Por lo tanto, si quienes estamos vinculados a los archivos por diversos razones, no emprendemos verdaderos esfuerzos para lograr una política pública o mejor aún una política de Estado para los archivos, posiblemente, nunca podrá ser una realidad.

¿Por qué una política pública para archivos?

En principio, porque las políticas públicas son uno de los mejores instrumentos disponibles en el ámbito de la relación Estado-ciudadano para atender las necesidades de la población en general. Quizá el ciudadano no perciba con claridad la necesidad de que se protejan los documentos públicos que son el soporte jurídico de sus derechos hasta que requiere un documento, acude a una oficina pública y no se le sirve porque no se encuentra. Las excusas suelen ser muchas: se perdió, fue extraviado en un traslado, se destruyó, estamos en reorganización, o se eliminó. Recién en ese momento el ciudadano percibirá que su situación como interesado o titular del documento no goza de la seguridad jurídica que el Estado está obligado a brindarle. Pero como todos los ciudadanos no pasan por una situación similar, porcentualmente, serán muy pocos los que comprendan que el Estado está obligado a proteger los documentos de la gestión administrativa y que esos documentos que se encuentra en las organizaciones pública le conciernen directamente por ser su derecho el acceder a ellos o porque pudiera requerirlos en algún momento para conocer cómo el gobierno gasta el dinero de sus impuestos para la atención gubernamental. En ese panorama los archiveros, y cualquiera que se interese por la protección de los documentos de la gestión pública, encontrarán muy pocos aliados para lograr una política

¹ BERRO, Mariano; ROMANO, Claudia, Políticas públicas. Guía didáctica, Intendencia de Cerro Largo-Unión Europea, p. 15

pública para los archivos. Sin embargo ésta no será una limitante para emprender una verdadera lucha con el fin de lograrla.

Otra respuesta a la pregunta gira en torno a la obligación que todos tenemos frente a los documentos que el Estado produce. Estas responsabilidades dependen de las competencias de cada uno de los funcionarios publicos que lo integran y de la ciudadanía en su conjunto. Esta advertencia nos lleva a desarrollar la siguiente idea en relación a la responsabilidad de los funcionarios públicos desde el más alto nivel, debido a que la aprobación e implementación de una política como toma de decisiones gubernamentales, se ejecuta con el ‘compromiso’ del tomador de decisiones. Bajo este argumento convenimos en que ante cualquier política pública el Estado se ‘compromete a’, para el caso que nos ocupa: ‘se compromete a atender la problemática de los archivos públicos.’

La atención de los archivos supone una serie de decisiones en diversos niveles de gobierno, desde quien ostenta la conducción de un país hasta cualquier ciudadano del mismo. Siendo los directamente responsables, legal y administrativamente, aquellos que por funciones, competencias o atribuciones, están obligados a su tratamiento archivístico y custodia. De manera que confluyen un conjunto de pareceres, compromisos y voluntades, sin estar exentos de ellos los ciudadanos en general.

¿Están los niveles de decisión convencidos de optar por una política de archivos?

Lo ideal sería que sí lo estuvieran. Para Carlos Aguilar:

Una política pública no es cualquier acción del gobierno, que puede ser singular y pasajera, en respuesta a particulares circunstancias políticas o demandas sociales. Dicho de otra manera, lo específico y peculiar de la política pública consiste en ser un conjunto de acciones intencionales y causales, orientadas a la realización de un objetivo de interés/ beneficio público, cuyos lineamientos de acción, agentes, instrumentos, procedimientos y recursos se reproducen en el tiempo de manera constante y coherente (con las correcciones marginales necesarias), en correspondencia con el cumplimiento de funciones públicas que son de naturaleza permanente o con la atención de problemas públicos cuya solución implica una acción sostenida.²

Como conjunto de acciones intencionales se supone que quienes decidieron u optaron por una política archivística, tienen la firme convicción que es lo que se requiere para resolver el problema de los archivos, donde las voluntades cuentan no solo para la determinación de la puesta en marcha de la política sino para sus sostenimiento en el tiempo, por lo tanto no bastará la intención, habrá que agregarle el firme convencimiento de lo que se quiere para los archivos porque se ha entendido a cabalidad la problemática que se desea revertir. Como una política para archivos, comúnmente, requiere de la confluencia de un conjunto de buenas voluntades; y para obtener los mejores resultados, se necesita tiempo suficiente; su ejecución exige ir más allá de un gobierno debido a que el proceso comprende una serie de acciones en el tiempo y cada una de ellas a la vez demanda la elección de determinados actores para hacerla efectiva. Sabemos que el trabajo de archivos es lento y progresivo, algunas actividades se dan en el corto plazo, pero más de las veces se realizan en espacios prolongados de tiempo por lo que será necesario marcar el

² AGUILAR ASTORGA Y LIMA FACIO, ¿Qué son y para qué sirven las Políticas Públicas?, en Contribuciones a las Ciencias Sociales

derrotero a seguir con plazos pre-establecidos y sujetos a control con el fin de que la política no fracase.

ELEMENTOS QUE SE REQUIEREN PARA IMPLEMENTAR UNA POLÍTICA PÚBLICA

De acuerdo con Berro y Romano se consideran los siguientes elementos básicos:

Las normas jurídicas: Son el marco dentro del cual las autoridades establecen las acciones que constituyen las políticas públicas y limitan la discrecionalidad en la actuación de quienes las elaboran y ejecutan.

Los recursos materiales y financieros: Son los que permiten el desarrollo de las políticas públicas, y generalmente son insuficientes. A través del ingreso por concepto de impuestos, los gobiernos estructuran 'el gasto público' de acuerdo a las políticas que se proponen implementar.

Los servicios: Refieren a la infraestructura humana, organizativa y material necesaria para la formulación y ejecución de las políticas públicas. Según su nivel de responsabilidad y especialización, los funcionarios tienen un cierto margen de discrecionalidad en las acciones de gobierno.³

De los tres elementos señalados, en nuestra opinión, el principal (sin dejar de apreciar la importancia de los otros) es contar con los recursos presupuestales para la puesta en vigencia de una política pública. Si no se obtienen los recursos suficientes para su viabilidad poco será lo que se logre; pero además podríamos agregar un elemento más, tan necesario como los recursos: el compromiso decisivo de optar por una política en el área de actividad involucrada, de manera que los esfuerzos de quienes tienen la iniciativa vaya incrementándose en la medida que otros actores se sumen al propósito de la política. Se trata de una labor de convencimiento a realizar por aquellos que tienen claros los objetivos de la política (los archiveros) para interesar a quienes no conocen los beneficios o el significado de los archivos. En otros casos puede suceder que simplemente se muestran indiferentes ante la situación que atraviezan los archivos, observan una realidad deprimente pero no hacen nada para cambiarla. Todos ellos son difíciles de persuadir, pero habrá que realizar los esfuerzos a nuestro alcance para revertir la indiferencia y sumarlos a nuestros propósitos.

Por lo general una política pública se formaliza con una ley. Al respecto Andrés Morey Juan sostiene:

Por tanto, podemos decir que si la política pública se refiere a una de las materias en la que existe una reserva constitucional o legal en favor de la ley, es preciso que sea una norma de este rango la que la formalice y regule, bien porque la Constitución lo exige, bien porque está establecida la reserva en una ley anterior que hay que respetar, sea para cumplirla, sea para eliminar la reserva para los futuros cambios de la política formalizada.⁴

Hasta aquí deducimos que la política se formalizará con el dispositivo legal del rango jerárquico que la Constitución prevé como principio o en la ley de la materia que es

³ *Ibidem*, p. 10

⁴ MOREY JUAN, Andrés, 2012, Ley, reglamento y políticas públicas, <http://morey-abogados.blogspot.com/2012/11/ley-reglamento-y-politicas-publicas-iv.html> [consulta: 17.04.2015]

su base jurídica. Visto de este modo determinadas regulaciones o formalizaciones legales solo pueden ser abordadas por una norma de categoría de ley y no por una norma de menor jerarquía .

Cuando una norma legal se dirige a los archivos, como sucedería para formalizar una política archivística, lo recomendable es que se expida un dispositivo de nivel jerárquico suficiente para que contribuya, de alguna manera, a su aplicación. Sin embargo, somos conscientes que lograr una norma con categoría de ley dificultaría la aprobación de una política archivística, aunque no es imposible si la iniciativa de ley proviene del Poder Ejecutivo.

Siguiendo con Morey, el autor afirma:

No obstante, si bien esto es lo normal y lo que exige un sistema jurídico y racional y el seguimiento y control de la acción de gobierno, la realidad nos puede mostrar que hay decisiones o políticas públicas importantes que no adoptan la forma que corresponde a su importancia y se formalizan por norma de rango menor al que sería lógico (de ahí que la reserva de ley deba tenerse en cuenta), si bien, en consecuencia, se publican y pueden controlarse. Pero también existen casos en que no se formalizan ni se publican, con lo que la percepción de su existencia se hace más difícil y la acción de su ejecución es menos controlable, siendo los actos y los hechos los que pueden darnos muestras de la existencia de tal política pública.⁵

Luego enfatiza en que los recursos económicos necesarios se recojan en los presupuestos generales correspondientes.

A lo sostenido por Morey, en nuestra opinión, podemos disentir en el sentido que si bien la norma que formaliza la política es lo recomendable, muchas veces aun con ella no se garantiza su éxito, cosa que no ocurre cuando existe un verdadero compromiso de poner en ejecución la política, donde la firme voluntad de los funcionarios responsables de su existencia y control es la garantía de su éxito. Los *stakeholders* serán los que deberán estar atentos a que esto ocurra para ir señalando las fallas o revertir la situación negativa cuando se detecte que no se avanza en los objetivos de la política y peligra el cumplimiento de metas.

Cuando Morey afirma que para la aprobación de la política se debe tener en cuenta la ‘reserva constitucional o legal en favor de la ley’ se refiere a los casos en los que la constitución exige una norma con rango de ley en determinadas áreas a legislar, como sucede, por ejemplo en materia económica, penal o tributaria, dependiendo del marco normativo constitucional de cada país. No siendo este el caso de los archivos — aun cuando algunas constituciones comprenden a los archivos en la carta magna — comúnmente no se exige que la legislación que se deriva de ella deba forjarse necesariamente con una ley, excepto para determinados caso como cuando se requiere crear un sistema nacional de archivos. En este caso la constitución no lo establece taxativamente, sin embargo, es lo que ocurre para garantizar su aplicación. Por lo tanto convenimos en que la formalización de la política podría ser de menor nivel jerárquico siempre que el sistema nacional de archivos que rige la Archivística nacional en un país, haya sido aprobado por ley y ésta especifique que el archivo nacional o general de la nación tiene atribuciones para definir la política archivística nacional, en consecuencia su formalización jurídica puede darse por norma de menor nivel jerárquico cuidando que se encuentre subordinada a la anterior.

⁵ *Ibidem*

¿QUÉ SE REQUIERE PARA UNA LEGISLACIÓN SÓLIDA Y EFICAZ QUE SOSTENGA LA POLÍTICA?

La legislación para cualquier tipo de actividad responde a la necesidad de la seguridad jurídica que protege al interesado. Los archiveros desde hace mucho tiempo luchan por lograr leyes de protección del patrimonio documental, creación de sistemas nacionales de archivos, sistemas de gestión documental, legislación sobre los documentos en soporte distinto al papel que confiera valor legal, etc.

La formalización de una política para archivos demandará una serie de elementos concomitantes que faciliten su aplicación, dentro de ellos se encuentra la legislación como hemos anotado líneas arriba. Al respecto Miriam Nava, cuando se refiere a la implementación de una política pública que ha sido consensuada con todos los elementos a favor, y luego por diversas razones no se llega a la meta planteada, con lo que se incumple su propósito, es porque existen fallas entre las que se encuentra la falta de una legislación apropiada. De allí: “[...] que el proceso de implementación de la política se considere que se inicia a partir de que la legislación ha sido promulgada con metas claras y bien definidas, y asignados los fondos para alcanzar dichas metas”⁶

Una ley con metas claras para formalizar una política de archivos a nuestro modo de ver, deberá considerar:

- a) Iniciativa que parta del Poder Ejecutivo
- b) Un organismo técnico que inspire confianza para garantizar su implementación.
- c) Fórmula de redacción de la ley sencilla que exprese la disposición en forma clara y que persuada.
- d) Participación efectiva de todos los actores involucrados

La iniciativa proveniente del Poder Ejecutivo (literal a) facilita la concreción de una política. Sobre esta afirmación podemos traer a colación lo expresado por Héctor González, quien refiriéndose a las políticas en general, manifiesta:

El Ejecutivo fija las metas supremas de la comunidad y determina los medios para alcanzarlas. Son actos libres, espontáneos, no previstos de antemano por las leyes, que brotan de la concepción filosófica y de la prudencia política de los gobernantes y que comprometen su responsabilidad total. Son grandes líneas a lo largo de las cuales se desarrolla el programa de vida de la nación y el Estado.⁷

Dentro del conjunto de políticas de un Estado debería incluirse una política archivística y es importante su formalización a través de una ley que provenga del Ejecutivo, porque a decir de González, es el que determina los medios para alcanzarla comprometiéndolo su responsabilidad. Significa que se obliga por firme decisión y voluntad política a llevarla a ejecución.

En cuanto al literal b) podemos señalar que estamos en el convencimiento que el éxito de una política pública mucho dependerá de la ley que se promulgue contando con el respaldo técnico de un organismo conductor de los archivos. Este debe gozar de solvencia

⁶ NAVA ZAZUETA, Miriam, MARTINEZ COLL, Juan Carlos, Organizaciones y Políticas Públicas, una mirada hacia noroeste, p, 317

⁷ GONZÁLEZ URIBE, Héctor, Teoría Política, p. 378

archivística a través de un equipo de especialistas (archiveros profesionales altamente especializados y con suficiente experiencia en el ejercicio de la profesión) que viabilizarán la implementación y evaluación de la política. Son los especialistas con su acertada conducción y liderazgo quienes lograrán la confianza de los obligados a cumplir con la ley.

En el literal c) nos referiremos a la necesidad de trabajar un texto de la ley que sostenga con firmeza la política archivística, que transmita claramente los objetivos y metas a los que se pretende llegar en favor de los archivos y los archiveros. La redacción de la norma de aprobación debe ser tal que permita llevarla a la práctica de la manera más sencilla posible.

No se pueden descuidar los medios lógicos y gramaticales al lado de los netamente técnicos archivísticos, que en ocasiones exigen apartarse de las formalidades de la ley sin que esto signifique perder su esencia jurídica. Lo importante será mantener intacto el espíritu de la ley que viene a ser aquello que la motivó. Muchas veces la intención que lleva la ley se encuentra más allá de su propio texto, por lo que siempre es recomendable acudir a la Exposición de motivos que debe acompañar a toda norma cualquiera sea su nivel jerárquico.

Eloy Suárez menciona en toda técnica jurídica tres aspectos a considerar entre los medios gramaticales: el lenguaje, la terminología y el estilo jurídico. Indica la utilización del lenguaje natural al lado de un lenguaje técnico denominado terminología jurídica⁸ En este contexto habrá que tener en cuenta el elemento archivístico que toda norma de esa naturaleza exige. Sin embargo podemos disgregar la redacción de la norma de aprobación en sí misma, de la construcción de la política pública archivística. Esta última puede estar más imbuída del tecnicismo archivístico, en la que además se incluye los párrafos indicativos de las estrategias, mecanismos, lineamientos y/o programas que acompañan al enunciado de la política. Tal como sostiene Domingo Ruiz López una política debe comprender los siguientes componentes:

Los principios que la orientan (la ideología o argumentos que la sustentan); los instrumentos mediante los cuales se ejecuta (incluyendo aspectos de regulación, de financiamiento, y de mecanismos de prestación de las políticas) y los servicios o acciones principales que se llevan o deberían llevarse a cabo de acuerdo a los principios propuestos.⁹

Estos componentes y sus fundamentos técnicos deben quedar reflejados en la norma y sin dejar de lado el elemento jurídico de persuasión y rigurosidad es conveniente que se transmitan de manera sencilla. En otras palabras, en el texto de la ley se pone en evidencia la razón de la regulación que se expresa en la denominada '*ratio legis*' entendida como la razón u objeto de la ley.¹⁰

En lo que se refiere al literal d) de nuestro comentario, la participación de los actores involucrados exige la disposición de todos a quienes atañe directamente la norma y la política que se aprueba, quienes adoptan los cambios para lograr los objetivos propuestos como consecuencia de su puesta en vigencia porque es precisamente la norma jurídica que sustenta la política.

Una vez emitida la ley y aprobada la política archivística:

⁸ SUÁREZ, Eloy Emiliano, Introducción al Derecho, p. 137

⁹ RUIZ LÓPEZ, Domingo, ¿Qué es una política pública? En línea

¹⁰ Ibídem, p. 137

¿Es suficiente para sostenerla?

A lo largo de este documento hemos establecido la necesidad de que concurren varios factores que posibiliten el éxito de una política pública para los archivos. Por lo tanto, se requiere además de la ley de marras, todo un conjunto de normas jurídicas y técnicas para el tratamiento integral de los documentos de archivo durante su ciclo vital. En este tema la existencia de normas varía en calidad, eficacia, e idoneidad en los diferentes países. También tenemos aquellos donde la normativa es muy escasa e insuficiente para cubrir todas o las más importantes áreas de la Archivística y los archivos.

Si no se cuenta con un marco normativo amplio complementario, lamentablemente muy poco se podrá lograr en torno a la implementación de la política.

Actualización de la normativa archivística

Otro aspecto que no debemos descuidar es la necesidad de contar con un marco normativo de acuerdo con el desarrollo de la Archivística de los últimos tiempos, donde las disposiciones legales y técnicas sobre temas como: transparencia, rendición de cuentas, gobierno abierto y open data, e-gobierno, protección de datos y tecnología informática y de comunicaciones aplicada a los archivos, formen parte de ese marco normativo, que siendo especializado y convergente con otras áreas de conocimientos distintas a la Archivística que posee su propia teoría, reglas o técnicas, inciden directa o indirectamente en los documentos de archivo. Asimismo, las normas deberán estar adecuadas al tiempo y al espacio en el que nos encontramos, por lo tanto, una revisión de la normativa existente será imprescindible para identificar aquella que se encuentra desfasada u obsoleta y que requiere urgente actualización, cualquiera sea el nivel que la norma ostente.

La coersión como instrumento para la viabilidad de la norma jurídica

Sobre el particular Suárez sostiene:

El Derecho supone la cooperación social y la promueve. No puede durar, a la larga, si no cuenta con el asentamiento espontáneo de los hombres a los que se dirige. Pero dada la naturaleza desfalleciente e inclinada al mal del ser humano, el orden jurídico, tiene también como característica la coercitividad.¹¹

Si la norma carece de coersión se debilita, ésta asegura su eficacia bajo el imperio de la ley. El sujeto obligado a cumplirla lo hace en la medida que si se aparta de ella será sancionado. Lamentablemente nuestra sociedad requiere de la coersión para el cumplimiento de la ley, en tanto las normas declarativas tienen escasa fuerza jurídica debido a que constituyen propósitos y principios pero sin el carácter conminativo de las normas imperativas — preferibles cuando de archivos se trata—, porque estas obligan sin que el sujeto jurídico pueda evadirla, de manera que no depende de la voluntad del individuo a cumplirla, por el contrario esta obedece a la voluntad soberana del Estado. De esta manera la norma que sanciona se convierte en un instrumento eficaz para avanzar en los archivos. Por ello nuestro autor seguidamente señala: El papel del Estado es de extrema importancia en la tarea de definir, aplicar y dar vigencia inmediata al Derecho positivo, aun bajo la amenaza de una sanción.¹²

¹¹ *Ibíd.*, p. 202

¹² *Ibíd.*, p. 205

La sanción, para los archivos, se presenta como una herramienta esencial para el cumplimiento de la ley.

Volviendo a Suárez, sobre el liderazgo en la aplicación de la ley, manifiesta:

El órgano del estado, en su estructura más simple, consta de dos elementos: uno objetivo y otro subjetivo. El primero está constituido por un conjunto de atribuciones y poderes que la ley señala —una esfera de competencia—, en tanto que el segundo no es sino la persona que ejercita esa competencia estatal reconocida por la ley. A este segundo elemento se le llama el titular del órgano.¹³

La ley es eficaz si se cumple y no es eficaz sino cuenta con el liderazgo de quien la lleva a su aplicación, para ello el líder debe gozar de suficiente representatividad moral y técnica-archivística. La responsabilidad en la administración pública se da según una rigurosa jerarquía en un contexto de relaciones de coordinación y subordinación que en su integridad forma la Administración Pública estructurada por sectores de actividad. El sector que corresponde a los archivos, — dependiendo de la ubicación de los organismos rectores en la estructura del Estado — será quien lidere la aplicación de la política archivística bajo el amparo legal, por lo tanto el mayor peso de esa responsabilidad, — personificándola porque los liderazgos son de carácter personal — recae en el funcionario que dirige los archivos nacionales sea bajo un sistema de archivos o no, o de quien haga sus veces, quien representa al organismo archivístico competente. Siempre habrá un organismo en el cual recae esa facultad archivística encargado de la conducción de los archivos en el ámbito nacional, regional o local según sea el caso.

La sencillez de la norma facilita su aplicación.

Esta no necesariamente tiene que ser compleja, todo lo contrario. Una norma dirigida a los archivos debe estar adecuada a las destrezas y habilidades en el trabajo archivístico, sin dejar de considerar los elementos jurídicos fundamentales. Su redacción debe ser entendible al común de los ciudadanos. Las normas técnicas podrán ser más complejas dependiendo del grado de profesionalización alcanzado por quienes deben aplicarla. Chaïm Perelman sostiene:

La búsqueda de soluciones concretas obliga con frecuencia a reinterpretar los principios, a contraponer el espíritu a la letra de la ley o lo que es lo mismo, el punto de vista práctico, esto es, el que toma en consideración las consecuencias que resultan de la aplicación de una regla, frente al punto de vista formalista que es el de la aplicación literal del texto.¹⁴

En consecuencia sin perder su esencia, la norma debe ser lo más sencilla al entendimiento de la comunidad archivística y en muchos casos al común de las gentes.

La eficacia de la ley

Se afirma con cierta reiterancia: 'La ley es la ley' y cuando se desobedece se sufre las consecuencias, pero ¿se cumple?

Ridall analizando a Kelsen refiere que para el ilustre jurista la eficacia debe ser juzgada bajo dos criterios: El primero es comprobar si se obedecen las reglas que se pueden

¹³ *Ibidem*, p. 366

¹⁴ PERELMAN, CH, 1979, *Lógica Jurídica y Nueva Retórica*, Editorial Civitas, Primera Edición, Madrid, p. 160

deducir de las normas jurídicas. En segundo lugar si la norma no es obedecida hay que probar si los funcionarios obedecen a la norma primaria dirigida a ellos, para tomar medidas específicas.¹⁵ Seguidamente el autor ejemplifica su análisis que aquí no repetiremos por ser ajeno al tema que venimos tratando, pero tomamos el ejemplo adaptándolo a una situación que podría ocurrir en los archivos y lo planteamos de la manera siguiente: Cuando se produce la eliminación ilícita de documentos de un archivo, el agente infractor está desafiando a la ley que señala: ‘toda eliminación debe ser autorizada por el organismo competente’, entonces se procede a las investigaciones del caso para hacer la denuncia correspondiente. La autoridad archivística procede a iniciar las acciones administrativas y jurisdiccionales que correspondan contra el infractor para que se le aplique la sanción correspondiente. En este caso decimos que el sistema legal es eficaz. Pero si los funcionarios competentes declinan de iniciar las acciones legales, por diversas razones (indecisión, negligencia, irresponsabilidad, etc.) la ley deja de ser eficaz, por lo tanto las disposiciones que rigen el actuar de los funcionarios —normas primarias— no son obedecidas en consecuencia el ‘deber’ no se cumple.

Si una política pública para los archivos de un país no asume como objetivo revertir el problema en el que se encuentran, — puede ser muy variado entre los países de la Región— estaremos frente a una situación que se agravará haciendo cada vez más difícil o imposible su reversión. Esto conduce además a la disminución de iniciativas por parte de los archiveros que son quienes deberán estar a la expectativa de su concreción (y con ello disminuyen las posibilidades de su posicionamiento en la sociedad)

La política pública quedará en buenas intenciones y con problemas sin solución. Por el contrario de lograrse el éxito esperado, a la luz de las metas cumplidas, se fomentará la participación de otros actores que se sumarán a esa gran empresa de crear mejores condiciones para los archivos y sus documentos, estos serán sus beneficiarios; consecuentemente podremos decir que, tanto el gobierno como la sociedad han cumplido la tarea de conseguir mejoras para los archivos y documentos con lo que se está atendiendo el derecho a la información de los ciudadanos.

CONCLUSIONES

Dada la trascendencia de contar con una política pública para los archivos es imprescindible que se produzcan consensos para su viabilidad.

Una norma con rango de ley que apruebe la política es lo ideal, sin embargo si se cuenta con un marco normativo suficiente, adecuado y actualizado el camino estará allanado, caso contrario será necesario optar por una norma suficiente que se convierta en el marco jurídico fundamental para el éxito de la implementación de la política pública.

La política pública, los archivos y la legislación constituyen tres elementos indisolubles para garantizar los derechos y obligaciones del Estado en su relación con los ciudadanos. La transparencia y el acceso a la información, así como todas las nuevas tendencias a través de las cuales los estados ponen a disposición la información a través de las TIC, solo serán exitosas si los tres elementos son asumidos por quienes tiene poder de decisión con la debida firmeza y convencimiento.

¹⁵ RIDDALL, J.G, 1999, Teoría del Derecho, Editorial Gedisa, Barcelona, p. 160

Los archivos y sus documentos merecen, más allá de las buenas prácticas — cuya importancia no está en discusión —, la acción conjunta de diversos actores para revertir la desatención en la que, muchas veces, se encuentran. De ser óptima la protección que se les brinda, entonces solo quedará la mejora continua que reclama un Estado moderno.

REFERENCIAS

- AGUILAR ASTORGA Y LIMA FACIO, ¿Qué son y para qué sirven las Políticas Públicas?, en Contribuciones a las Ciencias Sociales, septiembre 2009, www.eumed.net/rev/cccss/05/aalf.htm
- BERRO, Mariano; ROMANO, Claudia, enero, 2013, Políticas públicas. Guía didáctica, Intendencia de Cerro Largo-Unión Europea, Uruguay
- GONZÁLEZ URIBE, Héctor, 1995, Teoría Política, Editorial Porrúa, México,
- NAVA ZAZUETA, Miriam, MARTINEZ COLL, Juan Carlos (editor), 2006, Organizaciones y Políticas Públicas, una mirada hacia noroeste, Amazon, México.
- PERELMAN, CH, 1979, Lógica Jurídica y Nueva Retorica, Editorial Civitas, Primera Edición, Madrid.
- RIDDALL, J.G, 1999, Teoría del Derecho, Editorial Gedisa, Barcelona, p. 160
- RUIZ LÓPEZ, Domingo, ¿Qué es una política pública? En línea: <http://www.unla.mx/iusunla18/reflexion/QUE%20ES%20UNA%20POLITICA%20PUBLICA%20web.htm> [Consulta: 24.08.2015]
- SUÁREZ, Eloy Emiliano, 2004, Introducción al Derecho, Centro de publicaciones UNL, Argentina.